

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR

ANO LECTIVO 2005-2007



TRABALHO INDIVIDUAL DE LONGA DURAÇÃO

O Combate às Ameaças Transnacionais – sua articulação entre Portugal, União Europeia, EUA e as principais organizações internacionais de segurança e defesa (ONU e OTAN)

Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
Maj Eng^a

Presidente do Júri: TGen Pinto Ramalho
Arguente Principal: Cor Inf (Tir) Pereira Agostinho
Arguente: TCor Inf Valente Marques
Arguente: TCor Inf Amaral Lopes

**ESTE TRABALHO É PROPRIEDADE DO
INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**ESTE TRABALHO FOI ELABORADO COM FINALIDADE
ESSENCIALMENTE ESCOLAR, DURANTE A FREQUÊNCIA DE
UM CURSO NO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES
MILITARES, CUMULATIVAMENTE COM A ACTIVIDADE
ESCOLAR NORMAL. AS OPINIÕES DO AUTOR, EXPRESSAS
COM TOTAL LIBERDADE ACADÉMICA, REPORTANDO-SE AO
PERÍODO EM QUE FORAM ESCRITAS, PODEM NÃO
REPRESENTAR DOCTRINA SUSTENTADA PELO INSTITUTO DE
ESTUDOS SUPERIORES MILITARES.**

PROFESSOR ORIENTADOR:

Proença Garcia

Maj Inf

RESUMO

O actual ambiente estratégico, marcado pelo afloramento das **ameaças transnacionais**, lança um conjunto de oportunidades e desafios que importa interpretar na procura das consequências sobre a **articulação** das **estratégias** aos níveis: intra-estatal e inter-estatal, nomeadamente, no seio dos grandes espaços de cooperação. Neste ambiente estratégico importa enfrentar as ameaças transnacionais emergentes, e também, erradicar as causas nas quais elas germinam e se desenvolvem. Este facto conduz a que os diversos actores sejam impelidos para a cooperação e gestão comum dos conflitos, das ameaças e dos riscos, minorando a visão estritamente nacional da estratégia. É inegável que as seguranças nacionais são cada vez mais indissociáveis da segurança internacional.

A problemática centra-se, por conseguinte, ao nível da estratégia total dos Estados e das Organizações Internacionais, nomeadamente, nos aspectos que digam respeito à divisão, reforço e/ou complementarização do trabalho estratégico. Na abordagem à problemática apresenta-se um enquadramento conceptual, seguido de uma análise aos conceitos estratégicos de segurança e outros documentos político-estratégicos enformadores da estratégia total de cada actor, na procura de concluir sobre a sua articulação nas suas diferentes dimensões: convergência, cooperação e sincronização. Para o efeito, construiu-se um modelo de análise, adaptado à realidade estratégica, de características dedutivas e indutivas, suportado nas questões central e derivadas, respectivas hipóteses, no ciclo de Boyd e nos conceitos das *Effects-based operations*. A finalizar apresenta-se um conjunto de conclusões que resultam das oportunidades que permitem ao Estado Português maximizar as suas potencialidades na promoção da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul; e também, dos desafios que obrigam o Estado Português a reformular o seu Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a fim de proteger ou colmatar as suas vulnerabilidades, que derivam do reforço do conceito alargado de segurança, da indivisibilidade da segurança interna e externa e da interdependência das seguranças nacional e internacional. Na sequência destas conclusões recomendamos que a reformulação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional se faça, dando lugar a um Conceito Estratégico de Segurança Nacional, construído de acordo com os conceitos, dimensões e indicadores do modelo de análise definido, e que seja articulado interna, e externamente com os dos seus aliados e parceiros, segundo a nossa *Effects-based approach* e o modelo adaptado do *U.S. Army War College - ENDS – EFFECTS – WAYS – MEANS*.

ABSTRACT

The current strategic environment, marked by the blooming of the transnational threats, has developed a group of opportunities and challenges to the articulation of strategies at the national and international levels. States and International Organizations have the need to face the emerging transnational threats, and also, to eradicate the causes in which they germinate and grow. Such an environment drives States to cooperate on conflict, threats and risk managements, diminishing a strictly national vision of their strategy. It is undeniable that national security is increasingly linked to international peace and security. Thus, the problem is centered at the highest level of the States and International Organizations strategies, namely in the aspects that concern the division and/or reinforcement of strategic actions undertaken by them.

We began our approach by a conceptual framing, followed by the analysis of the security strategic concepts and other political-strategic documents in search of indicators that could lead to a conclusion on the articulation of strategies, namely on their convergence, cooperation and synchronization dimensions. For that effect, an analysis model was built, adapted to the strategic reality, with deductive and inductive characteristics, supported on our main and secondary questions and their respective hypotheses, the Boyd cycle and concepts of the Effects-based operations. As a result of this investigation we reached several conclusions that are a consequence of the opportunities that may allow Portugal to maximize their potentialities in the promotion of the North-South and South-South cooperation and also of the challenges that force Portugal to reformulate its National Defense Strategic Concept. Such action is adamant to protect or overcome internal vulnerabilities flowing from the reinforcement of the enlarged security concept and interdependence of the national and international security. Finally, as a recommendation, we support the idea that Portugal should build a National Security Strategy in accordance with the concepts, dimensions and indicators of our analysis model, and articulate it internally and with allies and partners following our Effects-based approach and the adapted model of the U.S. Army War College - ENDS - EFFECTS - WAYS - MEANS.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADM	- Armas de destruição Maciça
AIEA	- Agência Internacional de Energia Atómica
APD	- Ajuda Pública ao Desenvolvimento
ASEAN	- Associação de Nações do Sudoeste Asiático
CEDN	- Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEOTAN	- Conceito Estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte
CPLP	- Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CS	- Conselho de Segurança das Nações Unidas
DI	- Direito Internacional
DM	- Declaração do Milénio
EBA	- Effects-based Approach
EBO	- Effects-based Operations
ESS	- Estratégia Europeia em matéria de Segurança
EUA	- Estados Unidos da América
HG	- Hipótese Geral
ILF	- In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all
LDNFA	- Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
MSW	- A More secure World: Our Shared Responsibility
NRF	- NATO Response Force
NSS	- National Security Strategy
OMC	- Organização Mundial do Comércio
ONG	- Organizações Não Governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
OSCE	- Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
PALOP	- Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PEM	- Polígono Estratégico Português
PESC	- Política Externa e de Segurança Comum
PESD	- Política Europeia de Segurança e Defesa
PfP	- Partnership for Peace
PSI	- Proliferation Security Initiative
SPI	- Sistema Político Internacional
TEP	- Triângulo Estratégico Português
UA	- União Africana
UE	- União Europeia
VECP	- Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa
VLP	- Visão de Longo Prazo

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL	6
I.1 - A Estratégia	6
I.2 - O Ambiente estratégico	10
I.3 - A Mudança do Paradigma da Segurança e Defesa	12
I.4 – A Segurança nos Grandes Espaços de Cooperação	16
CAPÍTULO II - ANÁLISE	19
II.1 - As Políticas Orientadoras e os Conceitos Estratégicos	19
II.2 - A Segurança na ONU	19
II.2.a - A Declaração do Milénio e os Relatórios: <i>A More Secure World: Our Shared Responsibility</i> e <i>In Larger Freedom: Towards Development, Security And Human Rights For All</i>	20
II.3 - A Segurança na OTAN	24
II.3.a - O Conceito Estratégico da OTAN	24
II.3.b - A Cimeira de Praga	27
II.3.c - A Cimeira de Istambul.....	28
II.4 - A Segurança na União Europeia	29
II.4.a - A Estratégia Europeia em Matéria de Segurança	30
II.4.b - A Visão de Longo Prazo	33
II.5 - A Segurança nos EUA.....	34
II.5.a - O Conceito Estratégico de Segurança dos EUA.....	34
II.6 - A Segurança em Portugal	38
II.6.a - O Conceito Estratégico de Defesa Nacional e a Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa	39
II.7 - A Articulação entre Estratégias	44
II.7.a - A Convergência das Estratégias	44
II.7.b - A Cooperação das Estratégias	47
II.7.c - A Sincronização das Estratégias.....	47
CAPÍTULO III - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	50
III.1 - Nota Introdutória.....	50
III.2 - A Articulação das Estratégias de Combate às Ameaças Transnacionais.....	51
III.3 - Os Principais Desafios e Oportunidades para a Estratégia Total de Portugal enquanto Estado Soberano gerador e usufrutuário de Políticas e Estratégias de Combate às Ameaças Transnacionais	53
III.3.a - A Principal Oportunidade – A Cooperação Internacional	54
III.3.b - O Principal Desafio – A Construção de um Conceito Estratégico de Segurança Nacional	56
BIBLIOGRAFIA.....	60
APÊNDICES	67

INTRODUÇÃO

1 - NOTA INTRODUTÓRIA

Um dos objectivos dos trabalhos de investigação de longa duração é “estimular a iniciativa, a criatividade, a inovação, a capacidade de argumentação e de síntese”¹. O presente trabalho tentará corresponder a estas exigências, apostando na criatividade e inovação do seu modelo de análise e esperando ter a capacidade para concluir e argumentar na defesa de uma recomendação que implica mudanças ao nível da estratégia total de Portugal. Os contributos para o conhecimento irão centrar-se, fundamentalmente: ao nível da formulação de considerações e modelos teóricos de análise, construção e articulação de estratégias e ao nível teórico-prático na resposta à questão central.

2 - O INTERESSE DO TEMA

O interesse do tema deriva da sua reconhecida actualidade para a Defesa Nacional², na medida em que, o actual ambiente estratégico, marcado pelo afloramento das ameaças transnacionais, lança um conjunto de oportunidades e desafios que importa interpretar na procura das consequências sobre a articulação das estratégias aos níveis: intra-estatal e inter-estatal, nomeadamente, no seio dos grandes espaços de cooperação. Nas palavras do Professor Adriano Moreira, “A severa crise com que entramos no terceiro milénio, esgotado o conceito estratégico nacional secular, também parece finalmente despertar a compreensão de que a conjuntura é radicalmente nova em relação à experiência secular, que as exigências dirigidas à capacidade do Estado ameaçam colocá-lo na categoria de Estado exíguo, (...)”³. Está implícito nesta afirmação, que emergiu uma nova ordem mundial, que trouxe consigo uma mudança do paradigma da segurança e defesa que «obriga» à redefinição dos conceitos de estratégia, soberania e de fronteira no quadro da consecução dos objectivos últimos dos Estados. É relevante, por conseguinte, interpretar as mudanças da arquitectura das relações internacionais na gestão de problemas de segurança comuns que derivam da natureza transnacional das actuais ameaças e riscos.

¹ INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES – NEP N.º 19. Trabalhos de Investigação, p. 1.

² Idem, ibidem.

³ MOREIRA, Adriano - Desafios de Portugal, p. 3-4.

3 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A investigação iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica e documental com o objectivo de construir o necessário enquadramento conceptual, que constitui o capítulo I, no qual se inclui o «corpo» de conceitos, de onde se destaca o que entendemos por ameaça transnacional e articulação, de modo a permitir a compreensão do racional adoptado. O referido enquadramento centrou-se, fundamentalmente, nos seguintes aspectos: 1 - No campo da Estratégia, abordámos a evolução do termo e factores caracterizadores e a relação entre a Estratégia, Segurança e Acção Estratégica; 2 - No campo do Ambiente Estratégico, reflectiu-se sobre o Sistema Político Internacional, as relações internacionais e os objectivos últimos do Estado, a mudança do paradigma da segurança e defesa por força das ameaças e os riscos transnacionais, e por fim, a segurança nos grandes espaços de cooperação.

4 - DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E OBJECTIVO

As ameaças transnacionais, são desterritorializadas, atravessam a fronteira dos Estados, escapam ao seu controlo e actuam no interior do seu território. Funcionam por rede, proliferação ou «contágio», fenómenos cuja complexidade absorve e desvanece as origens das mesmas. No actual ambiente estratégico, importa enfrentar as ameaças transnacionais emergentes, e também, erradicar as causas nas quais elas germinam e se desenvolvem. Este facto conduz a que as estratégias dos diversos actores contemple a cooperação e a gestão comum dos conflitos, das ameaças e dos riscos, minorando a visão estritamente nacional da estratégia. As ameaças transnacionais obrigam a que o estado-final desejado de qualquer estratégia de segurança se centre no mundo, na medida em que, as seguranças nacionais são cada vez mais indissociáveis da segurança internacional. Os conceitos estratégicos deverão ser suficientemente abrangentes, promotores da indivisibilidade da segurança interna e externa, capazes de articular todos os instrumentos do poder do Estado, em sintonia com as organizações e parcerias de que faz parte, numa resposta eficaz ao conceito de segurança alargada. A problemática centra-se, por conseguinte, ao nível da estratégia total dos Estados e das Organizações Internacionais, nomeadamente, nos aspectos que digam respeito à divisão, reforço e/ou complementarização do trabalho estratégico, no combate às ameaças transnacionais. Face ao exposto, o objectivo da investigação é verificar o grau de articulação (nas suas dimensões: convergência, cooperação e sincronização) das estratégias totais dos actores em estudo no combate às ameaças transnacionais e retirar daí as principais consequências (oportunidades e desafios) para Portugal.

5 - DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A delimitação do estudo podia ser realizada de acordo com inúmeras perspectivas. Mas, na medida em que, a problemática do combate às ameaças transnacionais, se coloca ao nível da estratégia total dos Estados e das Organizações Internacionais, fomos sugestionados para a realização de um estudo de natureza holística, em que a investigação se realizou ao nível da definição conceptual da acção estratégica dos diferentes actores, na procura de verificar a sua articulação e as suas consequências na estratégia total de Portugal.

6 - ESTRUTURA GERAL

No primeiro capítulo, apresenta-se o enquadramento conceptual a que já fizemos referência. No segundo capítulo analisam-se, de acordo com o modelo de análise construído para o efeito, os conceitos estratégicos de segurança e outros documentos político-estratégicos enformadores da estratégia total de cada actor, na procura de concluir sobre a sua articulação nas suas diferentes dimensões: convergência, cooperação e sincronização. O terceiro capítulo - Conclusões e Recomendações - apresenta a investigação efectuada na sua globalidade, dando ao leitor uma ideia do que foi feito, como foi feito e o que daí resultou⁴. Faz uma retrospectiva das grandes linhas do procedimento seguido e a apresentação dos contributos para o conhecimento⁵. Conclui sobre a articulação das estratégias dos diferentes actores, de acordo com o nosso *Effects-based approach* e o modelo de articulação adaptado do *U.S. Army War College (ENDS – EFFECTS – WAYS – MEANS)*, verificando em que medida promovem a divisão, reforço e/ou complementarização do trabalho estratégico. Por fim, apresenta recomendações que resultam das principais consequências desta articulação no combate às ameaças transnacionais sobre a estratégia total de Portugal, respondendo assim, à questão central.

7 - MÉTODO DE ANÁLISE

Do necessário enquadramento conceptual caminhou-se para a análise do grau de articulação das diferentes estratégias totais no combate às ameaças transnacionais, na procura de massificar efeitos pretendidos e atingir o estado-final desejado por cada um dos actores isoladamente e dos actores no seu conjunto. Analisou-se, por conseguinte, as três dimensões que dão corpo à articulação das estratégias totais: a convergência, a cooperação e a sincronização. Para o efeito, construiu-se um modelo de análise, devidamente explicado em apêndice, adaptado à realidade estratégica, de características dedutivas e indutivas, suportado nas questões central e derivadas,

⁴ INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES, cit, p. 6.

⁵ Idem, ibidem.

respectivas hipóteses, no ciclo de Boyd (modelo com os conceitos OBSERVAR (O), ORIENTAR (O), DECIDIR (D) E AGIR (A) - *OODA Loop*) e nos conceitos e campo de aplicação das *Effects-based operations*. A convergência das estratégias totais dos diferentes actores foi avaliada por acção comparativa dos seus conceitos: OBSERVAR, ORIENTAR e DECIDIR, do nosso modelo *OODA Loop*. A cooperação, pelo conceito AGIR do mesmo modelo, nomeadamente, pela verificação dos seus espaços e mecanismos de intervenção. Por último, a sincronização foi avaliada de acordo com os indicadores: OPÇÕES, FLEXIBILIDADE e COORDENAÇÃO da nossa designada *Effects-based Approach*, que deriva do conceito *Effects-based Operations*. Por conseguinte, foi construído um modelo de análise suportado num conjunto de conceitos, dimensões, indicadores, questões e hipóteses, articulados entre si⁶. Do método científico, gostaríamos, ainda, de relevar a importância da segunda etapa do método científico de pesquisa – EXPLORAÇÃO, na medida em que, as entrevistas exploratórias realizadas ao Dr. António Vitorino, ao General Loureiro dos Santos, ao Almirante Sachetti e ao Coronel de Artilharia Vieira Borges, foram decisivas para assegurar a qualidade da problematização e a construção das hipóteses⁷.

Para concluir, apresentaremos de seguida, as questões e hipóteses de investigação, se foram ou não validadas e em que capítulo é que ocorreu o seu processo de validação:

Questão Central: Quais os principais desafios e oportunidades para a estratégia total de Portugal, enquanto Estado soberano gerador e usufrutuário de políticas e estratégias de combate às ameaças transnacionais?

Hipótese Geral (HG): A resposta à questão central tem duas dimensões, a dimensão das oportunidades e a dimensão dos desafios, que o actual ambiente estratégico coloca a Portugal. Assim definimos a seguinte hipótese geral:

1 – O actual ambiente estratégico, no combate às ameaças transnacionais, apresenta oportunidades que permitem ao Estado Português maximizar as suas potencialidades, que derivam da sua realidade geopolítica e geoestratégica, na promoção da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul;

2 – O actual ambiente estratégico, no combate às ameaças transnacionais, apresenta desafios que «obrigam» o Estado Português a reformular o seu Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a fim de proteger ou colmatar as suas vulnerabilidades, que derivam do reforço do conceito de segurança alargada, da indivisibilidade da segurança interna e externa e da interdependência das seguranças nacional e internacional; Foi validada nos capítulos I, II e III, mais precisamente, pela

⁶ INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES, cit, p. 5.

⁷ Idem, ibidem.

própria validação das hipóteses 1, 2 e 3.

Questão Derivada n.º 1: Quais os factores caracterizadores e a que nível da estratégia se definem os objectivos a atingir, os efeitos a produzir, os modos de actuar e os meios a empregar no combate às ameaças transnacionais?;

Hipótese n.º 1 (H1): É ao nível da Estratégia Total, caracterizada por fazer uso de todos os recursos disponíveis, tangíveis e intangíveis, e que incluem formas de atracção (*soft power*) e/ou ameaça do uso ou uso efectivo das diferentes formas de coacção. Foi validada no capítulo I do ponto de vista teórico e capítulo II pelas conceptualizações das acções estratégicas de cada actor;

Questão Derivada n.º 2: Em que medida é que o actual ambiente estratégico promoveu uma mudança do paradigma da segurança e defesa?;

Hipótese n.º 2 (H2): O actual ambiente estratégico, marcado pelo afloramento e interligação das ameaças transnacionais e pela importância estrutural crescente dos grandes espaços de cooperação no seio do SPI, promoveu o alargamento do conceito de segurança, a indivisibilidade da segurança interna e externa, a interdependência das seguranças nacional e internacional, transformando os mecanismos da Segurança Cooperativa como uma das soluções do combate às ameaças transnacionais. Foi validada no capítulo I do ponto de vista teórico e capítulo II pelas conceptualizações das acções estratégicas de cada actor;

Questão Derivada n.º 3: Em que medida é que as relações de interdependência dos actores do SPI determinam o combate às ameaças transnacionais?;

Hipótese n.º 3 (H3): A interdependência dos actores na convivência internacional promove a interligação dos desafios e ameaças de natureza local às de natureza transnacional, obrigando a que o combate às segundas se faça também no domínio das primeiras. Foi validada no capítulo I do ponto de vista teórico e capítulo II pelas conceptualizações das acções estratégicas de cada actor;

Questão Derivada n.º 4: Em que medida e em que grau se articulam, à luz da sua convergência, cooperação e sincronização, as estratégias dos diferentes actores na promoção da divisão, reforço e/ou complementarização do trabalho estratégico no combate às ameaças transnacionais?;

Hipótese n.º 4 (H4): Na medida da liberdade de acção de cada actor, que deriva da sua realidade geopolítica e geoestratégica, o grau de articulação das estratégias no combate às ameaças transnacionais que promova a divisão, o reforço e/ou a complementarização do trabalho estratégico, é superior nos âmbitos das estratégias indirecta e *soft power*, e é limitado no que concerne ao uso efectivo da força armada; Foi validada no capítulo II.

CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

I.1 - A ESTRATÉGIA

I.1.a - EVOLUÇÃO DO TERMO E FACTORES CARACTERIZADORES

O facto do tema abordar a articulação das estratégias de entidades políticas de natureza diversa - Aliança, Estados-nação, Organizações Políticas Regional e Global no combate às ameaças transnacionais, torna necessária uma definição clara do termo estratégia, a fim de garantir a sua adequabilidade e compreensão, enquanto objecto de estudo. Naturalmente, o termo grego que está na sua origem, fortemente marcado pelo contexto em que surge pela primeira vez, remete-nos para o exercício da guerra. A realidade de hoje, revela que esta visão está ultrapassada e desadequada. Sem grande risco de errar, podemos afirmar que o que é transversal a todas as suas evoluções é a ameaça do uso ou o uso efectivo da coacção, anteriormente, restrita à força armada e actualmente alargada a outros domínios. É neste contexto que Beaufre alargou o conceito inicial de estratégia para um mais abrangente que designou por Estratégia Total, referindo-se a esta como “aquela que tem como finalidade conduzir os conflitos violentos e insidiosos, empreendidos simultaneamente nas várias áreas, política, económica, diplomática e militar, e que, portanto, apresenta um carácter total”⁸. Acrescenta ainda que, “a estratégia torna-se geralmente incompreensível se a limitarmos à área militar, uma vez que, demasiados factores decisivos escapam a essa área”⁹. No seu trabalho de sistematização, a cada forma de coacção associou uma estratégia geral, de que são exemplo a militar, a económica, a diplomática, e a psicológica. O resultado desta sistematização foi a designada “Pirâmide das Estratégias distintas e interdependentes”¹⁰, no cimo da qual se situa a estratégia total, subordinada à política. Esta ideia é reforçada pelo General Cabral Couto quando afirma que “no vértice da pirâmide, imediatamente subordinada à política, encontra-se a estratégia total, à qual cabe conceber, face às hipóteses de guerra e às ameaças admitidas, o desenvolvimento harmonioso e a utilização dos recursos morais e materiais, com vista à oportuna prevenção ou superação de ameaças à consecução de determinados objectivos políticos. (...) é função da estratégia total concretizar os fins da acção estratégica, à luz dos objectivos políticos, auxiliar a política a definir a missão estratégica própria e dar missões aos vários domínios de acção, combinando as diversas estratégias gerais”¹¹. No racional apresentado, está implícita uma oposição de vontades, reafirmado, aliás, por Beaufre, ao considerar a estratégia como a “arte da dialética das forças ou,

⁸ BEAUFRE, André – Introdução à Estratégia, p. 145.

⁹ Idem, ibidem.

¹⁰ Idem, p. 44.

¹¹ COUTO, Abel Cabral – Elementos de Estratégia. Volume I, p. 228.

ainda melhor, a arte da dialética das vontades que utiliza a força para resolver o conflito que entre eles se estabelece”¹². Na elaboração do plano estratégico, será possível através deste, prever as reacções adversas a cada uma das nossas acções, garantindo a necessária preparação e adequação das respostas. Estas reacções poderão ser internacionais, nacionais, morais, políticas, económicas, militares, ou outras, sendo essencial que o plano estratégico se integre num sistema que permita continuar a acção. Este esquema dialético complica-se ou simplifica-se em função do contexto internacional, nomeadamente pelo papel assumido pelas entidades estatais ou não-estatais que cooperam ou que podem aumentar a conflitualidade. Neste jogo dialético, devemos realçar as duas regras básicas em que Foch concentra a estratégia: a economia de forças e a liberdade de acção. A liberdade de acção será essencial no desenvolvimento da acção estratégica para atingir o ponto decisivo, na medida em que deve ser preservada na consecução do objectivo fixado. No que concerne à economia de forças, ela traduz-se na repartição racional dos meios, na protecção e na execução da acção estratégica. Como refere Beaufre, “a análise do esquema da luta, em termos abstractos, resume-se sinteticamente à fórmula seguinte: atingir o ponto decisivo graças à liberdade de acção, obtida através de uma boa economia de forças”¹³. Julgamos que a liberdade de acção revelar-se-á no seio dos actores cooperantes pela forma como e com que objectivos se posicionam no sistema internacional, e ainda pela partilha ou cedência de soberania dos Estados nos grandes espaços de cooperação. A economia de forças traduzir-se-á na divisão do trabalho estratégico entre actores, em função da exploração das potencialidades de cada um.

Consolidado o conceito de estratégia nos seus pontos mais clássicos, deveremos dar mais um passo em direcção a um alargamento claro da sua abrangência para dar resposta às naturezas diversas das ameaças transnacionais e dos actores do SPI em análise. De facto, existem ameaças que não pressupõem a existência de um outro, mas sim de uma “coisa” antagónica, e quanto aos actores do SPI, para além, de mecanismos de coacção, possuem também mecanismos de atracção que poderão utilizar. Quando nos referimos aos mecanismos de atracção, falamos do designado *soft power*¹⁴, que será a capacidade de alguns actores atingirem os seus objectivos, influenciando outros pelo seu poder de atracção. Joseph Nye, enquanto teorizador deste poder considera como fontes do *soft power*, a cultura, valores políticos e a política externa¹⁵. Podemos assim concluir que, o conceito de estratégia total, possui como instrumentos, a coacção e o *soft power*.

A fim de sistematizar o que já foi referido e para concluir a análise da evolução do termo estratégia, apresentaremos os factores caracterizadores da Estratégia Total que interessa reter no

¹² BEAUFRE, cit, p. 36.

¹³ Idem, p. 50.

¹⁴ NYE, Joseph – O Paradoxo do Poder Americano. p. 24-31.

¹⁵ NYE, Joseph – Soft Power. The Means to Success in World Politics, p.11-15.

âmbito do nosso trabalho: 1 - Situa-se ao mais alto nível dos Estados, Organizações Internacionais e actores não-estatais, desde que possuam poder¹⁶ para coagir ou influenciar outros na consecução dos seus objectivos; 2 - Persegue a realização de objectivos definidos pela política; 3 - Pressupõe a existência de “coisas ou outros antagónicos” que podem comprometer os interesses de um actor ou grupo de actores, mobilizando-os para a utilização de todos os recursos disponíveis, de forma unilateral ou multilateral, e neste caso, através de uma adequada articulação formal ou informal; 4 - Os recursos disponíveis incluem o uso de formas de atracção e ameaça de uso ou uso das diferentes formas de coacção.

Importa agora verificar de que forma, os actores procuram obter a decisão favorável aos seus intentos. Segundo o General Cabral Couto, a decisão pode ser obtida através de uma estratégia total directa ou indirecta¹⁷. Na estratégia total directa, o meio de coacção principal é o emprego de forças militares, na estratégia total indirecta, a decisão é obtida, não através das forças militares enquanto vector principal, mas sim recorrendo a outras formas de coacção. Estas duas formas podem “misturar-se em proporções variáveis para produzirem uma grande quantidade de modelos”¹⁸, que representam apenas soluções diversas que procuram a capitulação do adversário. Cada solução “é um *cocktail* específico de processos escolhidos por corresponderem melhor aos meios disponíveis ou às vulnerabilidades do adversário. Essa escolha dos melhores processos, dentro da vastíssima gama que vai da sugestão à destruição física, é talvez a parte mais importante da estratégia”¹⁹.

I.1.b - ESTRATÉGIA, SEGURANÇA E ACÇÃO ESTRATÉGICA

Tal como refere Francisco Abreu, também nós, na “companhia de vários autores, advogámos, em primeiro lugar, que a essência da estratégia reside na dialética em relação a um outro (...); em segundo lugar, o móbil da Estratégia, ou melhor, o fim teleológico que serve é, em última análise, a segurança (...)”²⁰. Ou seja, a Estratégia e a Segurança são termos indissociáveis, mas necessariamente diferentes. Na procura de uma base conceptual, podemos dizer que a estratégia é a “escolha dos objectivos de segurança”²¹. Não serão alheias a este facto, as designações *National Security Strategy* e *Uma Europa Mais Segura num Mundo Melhor*, dos conceitos estratégicos dos Estados Unidos da América (EUA) e União Europeia (UE), respectivamente. A

¹⁶ O Gen. Cabral Couto, citando Raymond Aron, refere que o poder é a capacidade de um actor político impor a sua vontade a outro actor político, mediante a suposição de sanções eficazes nos casos de uma não aceitação dessa vontade. Face ao alargamento do conceito de estratégia que vimos defendendo, será adequado definir PODER como a capacidade de um actor de impor uma vontade, utilizando formas de atracção, ameaçando o uso ou utilizando a força.

¹⁷ Classificação da estratégia quanto ao estilo da acção, ou quanto ao carácter dominante da acção.

¹⁸ BEAUFRE, cit. p. 146.

¹⁹ Idem, ibidem.

²⁰ ABREU, Francisco – Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial, p. 19.

²¹ DAVID, Charles-Philippe – A Guerra e a Paz. Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia, p. 24.

compreensão dos problemas de segurança, levará cada actor a pôr em prática uma estratégia coerente de objectivos e de meios, isto é, à adopção de uma determinada acção estratégica. A acção estratégica é, assim, o objecto de aplicação da estratégia na consecução dos objectivos políticos. Os objectivos políticos que suscitam a oposição de vontades adversas, são denominados ao nível da Estratégia Total como Objectivos Estratégicos Básicos. Na consecução destes objectivos, que materializam a Missão Estratégica, cabe à estratégia o importante papel de identificar as potencialidades a utilizar e as vulnerabilidades susceptíveis de serem exploradas por adversários potenciais ou efectivos. Por conseguinte, para o cumprimento desta missão é definida uma acção estratégica que assenta “num planeamento cuja elaboração pressupõe a resposta prévia às seguintes perguntas fundamentais:

1. Que futuro se deve promover?
2. Para o efeito, que ameaças ou obstáculos é necessário conjurar?”²²

À luz dos factores caracterizadores da estratégia total, já definidos no âmbito deste tema, alteraríamos a última pergunta para: Para o efeito, quando e que actores devemos atrair ou influenciar e, quando e que ameaças ou obstáculos é necessário conjurar?

Podemos assim concluir que, a acção estratégica destina-se então a actuar num dado momento contra quem se oponha (adversários), a agir num dado momento sobre o que se oponha (forças adversas) e a explorar apoios possíveis. Para cada Objectivo Estratégico, a acção estratégica definirá os meios e os processos capazes de atingir o objectivo proposto e aplicará o conjunto combinado desses meios e processos. Por força da globalização e do papel estrutural crescente dos grandes espaços de cooperação, as acções estratégicas dos Estados tendem a articular-se. Têm um novo espaço, a cooperação e a gestão de comum dos conflitos, das ameaças, dos riscos, isto é, da segurança no seu sentido mais lato, minorando a visão estritamente nacional da estratégia. “A noção de defesa estatal persiste, mas tende a ser completada pela das instituições de segurança onde organizações, alianças e coligações operam mais a favor da gestão da paz do que da guerra e onde os aparelhos de defesa estão cada vez mais sujeitos às obrigações multilaterais”²³. Esta dimensão multilateral já fora referenciada por Lidel Hart ao afirmar que a Grande Estratégia (Estratégia Total) é entendida como “a arte de coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação ou de um grupo de nações (...)”²⁴.

Podemos então concluir que, no âmbito da temática em estudo, é importante relevar o seguinte: 1 - A estratégia constitui-se como um exercício auxiliar da política na escolha dos

²² COUTO, cit, p. 305.

²³ DAVID, cit, p. 21.

²⁴ BEAUFRE, cit, p. 16.

objectivos de segurança; 2 – É necessária uma maior abrangência às formulações e acções estratégicas; 3 – Não existem “receitas”, já que uma estratégia é função de uma conjuntura; 4 – O fenómeno estratégico possui um carácter dialético, que obriga à consequente necessidade de maximizar potencialidades e proteger vulnerabilidades; 5 – É importante uma correcta avaliação da liberdade de acção dos actores que cooperam ou que se opõem²⁵.

I.2 - O AMBIENTE ESTRATÉGICO

I.2.a - O SISTEMA POLÍTICO INTERNACIONAL

Segundo Harry Yarger, o actual ambiente estratégico é interactivo, caótico e um sistema complexo de sistemas²⁶. De acordo com o mesmo autor, “*before proper objectives can be determined, the strategist must comprehend the nature of the strategic environment (...)*”²⁷. É neste sentido que no seguimento da abordagem conceptual, devemos continuar a definir alguns conceitos essenciais ao bom entendimento do fenómeno estratégico. Começamos pelo conceito de Sistema Político Internacional (SPI). De acordo com o General Cabral Couto, o sistema político internacional é um conjunto de centros independentes de decisão política que interactuam com regularidade e frequência. Esta definição, centrada nos Estados e assente nos princípios da soberania, integridade territorial e igualdade legal entre Estados²⁸, deverá ser adaptada a fim de garantir a necessária abrangência para incluir actores não-estatais, infra ou supra-estatais, mais de acordo com a realidade estratégica decorrente do afloramento das ameaças transnacionais. Nesta medida, no âmbito deste trabalho, o SPI será entendido como sendo um conjunto de centros de decisão política, estatais e não-estatais, de natureza individual ou colectiva, dependentes ou independentes que interactuam com regularidade e frequência.

O SPI actual, quanto à distribuição do poder²⁹, materializando a configuração da relação de forças em presença, é Uni-Multipolar, na medida em que, o poder está concentrado em vários, embora poucos, pólos, com destaque para alguma hegemonia de um dos pólos, os EUA. O referido sistema, tem por conseguinte, características³⁰ da «balança de poderes» e do «império mundial», tais como: as alianças seguem uma lógica de equilíbrio e não de ideologia; as políticas externas são mais flexíveis, porque há várias combinações possíveis de equilíbrio, o que facilita o deslocamento dos alinhamentos; e existe um “domínio” hegemónico de um Estado sobre «todo» o mundo. Os EUA constituem um Estado onnipresente em diversos domínios e a sua

²⁵ BEAUFRE, cit, p. 18.

²⁶ YARGER, Harry R. – Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy, p. 7.

²⁷ Idem, p. 9.

²⁸ COUTO, cit, p. 39.

²⁹ Idem, p. 45.

³⁰ Idem, p. 55.

hegemonia não resulta apenas do poder para impôr e coagir, mas também de um grande capital de influência e de atracção. Apesar das evidências quanto à hegemonia dos EUA em diversos domínios, com destaque para o militar, o SPI não é verdadeiramente unipolar, na medida em que existem outros poderes regionais relevantes, em muitos casos, com capacidades semelhantes. No actual SPI é, também de destacar, por «culpa» do fenómeno da globalização e da sua multipolaridade, a forte interdependência entre actores, o aumento da importância dos actores não-estatais e a crescente vulnerabilidade dos Estados. Estas realidades impulsionam os Estados para a integração em grandes espaços de cooperação, na procura de suprir necessidades de diversa ordem, com destaque para as relacionadas com os objectivos vitais, de nível teleológico, que sozinhos não conseguiriam satisfazer. Na sequência do exposto, podemos assumir que um SPI com estas características exige, no combate às ameaças transnacionais, uma forte cooperação e articulação das modalidades de acção estratégica entre entidades políticas mais capazes. No entanto, como não existe um completo alinhamento ideológico, cultural e político entre entidades políticas, esta articulação afigura-se difícil, e por consequência, a divisão do trabalho estratégico, que assim fica extremamente dependente da potência hegemónica. Esta realidade de hoje é própria de um período transitório, pelo que as questões da segurança e defesa se afiguram difíceis de enfrentar pela multiplicidade de variáveis ao nível dos actores e das ameaças.

1.2.b - AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E OS OBJECTIVOS ÚLTIMOS DO ESTADO

A finalidade ou objectivos últimos do Estado são a Segurança e Bem-estar social. A sua consecução é directamente indispensável à sobrevivência nacional, pelo que, se necessário, para atingi-los o Estado mobilizará todos os recursos e recorrerá a todos processos, militares e não-militares, que estiverem ao seu alcance. Na sua consecução, as relações entre actores do SPI podem ser de cooperação, de acomodação ou de conflito³¹. Serão de cooperação quando os objectivos e os interesses são comuns, promovendo a paz e segurança internacionais. Serão de acomodação quando os valores são comuns e as relações são regidas pelo direito internacional e serão de conflito, quando os interesses são divergentes. Importa assim referir, que no âmbito do combate às ameaças transnacionais, as relações que nos interessam são as de cooperação, na medida em que, são essenciais na articulação de estratégias dos diferentes actores. Assim no âmbito deste trabalho, articulação significará: unir-se por entendimento³², formal ou informalmente; actuar conjuntamente com outros para o mesmo fim³³, de forma convergente,

³¹ COUTO, cit, p. 66.

³² INSTITUTO ANTÓNIO HOUAISS DE LEXICOGRAFIA – Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa. Tomo I, p. 400.

³³ INSTITUTO ANTÓNIO HOUAISS DE LEXICOGRAFIA – Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa. Tomo II, p. 1076.

cooperativa e sincronizada, promovendo a complementarização e/ou o reforço e/ou a divisão do trabalho estratégico.

I.3 - A MUDANÇA DO PARADIGMA DA SEGURANÇA E DEFESA

O ataque às Torres Gémeas em Nova Iorque mudou o paradigma da segurança e defesa dos Estados. Colocou na primeira prioridade da agenda internacional, o combate às ameaças transnacionais. A comunidade internacional percebeu então que: 1 - As fronteiras geográficas, terrestres, marítimas e aéreas não eram obstáculos suficientes para impedir o planeamento, organização e execução de actos terroristas de violência extrema à escala global; 2 - Os Estados não eram capazes de isoladamente combater as ameaças de cariz transnacional; 3 - Algumas das ameaças transnacionais interligam-se, funcionam em rede, e em muitos casos derivam de ameaças e riscos de natureza e dimensão diversa; 4 - A violência extrema e outros mecanismos capazes de afectar a segurança e bem-estar das populações, não é um exclusivo dos Estados e estavam ao alcance de actores não-estatais; 5 - É questionável a racionalidade destes actores. Constatados estes factos, colocou-se a seguinte questão: como combater esta ameaça transnacional, que se caracteriza por ser difusa, multifacetada, multidimensional e frequentemente sem rosto? As respostas, à semelhança da ameaça, são difusas, multifacetadas, multidimensionais e algumas, controversas, como sejam as que se ligam à acção militar. Os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, trouxeram novos desafios à estratégia, desde logo porque, colocaram à comunidade internacional a seguinte interrogação: Onde, Quando e Como actuar? Se antes da queda do Muro de Berlim, a resposta a esta interrogação era relativamente fácil, já no pós 11 de Setembro, a resposta nem é fácil, nem consensual. Os desafios e a natureza da conflitualidade de hoje, obrigam a uma redefinição dos conceitos de SEGURANÇA e DEFESA, transformando o primeiro numa realidade de maior abrangência, conforme poderemos verificar pelo quadro³⁴ seguinte:

Modelo Tradicional do Conflito	Modelo Actual do Conflito
Estado-Nação vs Estado-Nação	Estado-Nação vs Entidade Não-Estatal
Alianças	Alianças / Coligações / Organizações Internacionais
Hostilidade entre Forças Militares	Hostilidades entre Militares vs Irregulares Polícia vs Terrorista/Criminoso Transnacional
Acções Militares e Policiais independentes	Acção interdependente de todos os recursos de uma Nação ou Organização
Vitória = Fim da campanha decisiva	Vitória = Derrota política do adversário
Vitória = Derrota da força militar adversária	Vitória = Fim das opções/vontade

³⁴ SMITH, Edward A. – Complexity, Networking, & Effects-Based Approaches to Operations, p. 12.

I.3.a - AS AMEAÇAS E OS RISCOS TRANSNACIONAIS

Na continuação do enquadramento conceptual, importa reflectir sobre os conceitos de ameaça e risco e, conseqüentemente, definir ameaça transnacional. A AMEAÇA, um outro inteligível e adverso, é um dos «ingredientes» do jogo estratégico. Os outros «ingredientes» são: os meios ou capacidades para impôr uma vontade contrária e os objectivos políticos que são perseguidos pelas unidades políticas. Estas definições constantes de manuais de estratégia, quando adaptadas à realidade das ameaças transnacionais, transformam-se, fundamentalmente, porque os designados objectivos, já não são só políticos, podem assumir outras naturezas e são perseguidos, já não somente, por actores estatais, mas também, infra ou sub-estatais de dimensões colectivas ou individuais. O General Abel Cabral Couto refere ameaça como qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais e morais³⁵. É de natureza diversa (económica, ecológica, subversiva, militar, outras) e pode ser identificada como o produto de uma capacidade por uma intenção. No que refere ao conceito de RISCO, a definição constante no dicionário Houaiss de língua portuguesa é: “a probabilidade de perigo, (...), função de acontecimento eventual, incerto, cuja ocorrência não depende exclusivamente da vontade dos interessados (...)”³⁶. Embora pouco claro, podemos constatar que o conceito de Risco se liga aos conceitos de probabilidade, de ameaça e de vulnerabilidade. Riscos serão vulnerabilidades conscientes ou inconscientes de um actor, que no seu planeamento estratégico ignorou ou simplesmente não colmatou. Significa isto que, um risco não é obrigatoriamente, uma ameaça, e que a transição do primeiro conceito para o segundo, tem a haver com a capacidade de explorar uma determinada vulnerabilidade. Apesar de clara e facilmente aceitável, esta reflexão conceptual complica-se quando a tentamos «encaixar» na era da sociedade em rede, promotora de interdependências de grande profundidade. Queremos dizer que, aquilo que se constitui como um risco para um determinado actor, materializa uma ameaça para outro actor em função das suas dependências no seio do sistema internacional. Neste contexto complexo, seremos obrigados a afirmar que, “de difícil identificação, os riscos estratégicos são hoje um quebra-cabeças, provavelmente uma espada apontada aos discursos prospectivos, mas igualmente um desafio estimulante e decisivo”³⁷. Podemos então concluir, que no actual ambiente estratégico a distinção entre riscos e ameaças é difícil de conseguir, contribuindo decisivamente para a percepção diferenciada das ameaças de cada actor no SPI, dificultando a articulação das estratégias. A dificuldade da

³⁵ COUTO, cit, p. 329

³⁶ INSTITUTO ANTÓNIO HOUAISS DE LEXICOGRAFIA – Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa. Tomo VI, p. 3188.

³⁷ FERNANDES, António; BORGES, João - Pensar a Segurança e Defesa, p. 76.

articulação reside, igualmente, nas duas dimensões dos riscos e ameaças transnacionais: 1 - A dimensão dos actores, que são agora de natureza humana ou não, de natureza estatal, não-estatal, colectiva ou individual; 2 - E a dimensão geográfica, dado que se manifestam de forma transnacional, e em muitos casos, de forma global. Estas duas dimensões são absolutamente decisivas na definição de políticas e estratégias de segurança e defesa e absolutamente essenciais para operacionalizar mecanismos de combate. Face ao racional exposto, estaremos em condições de assumir que ameaça transnacional será qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) transnacional, causador de perdas humanas, danos materiais e morais, que contraria a consecução de um objectivo e/ou que ponha em causa as seguranças nacional e/ou internacional.

I.3.b - AS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS E A SUAS CONSEQUÊNCIAS NO CONCEITO DE SEGURANÇA

Quando falamos em ameaças transnacionais podemos, à luz da definição anterior, incluir fenómenos tão diversos como a degradação ambiental, a propagação transnacional de doenças infecto-contagiosas, o terrorismo transnacional e a criminalidade transnacional organizada. A principal novidade destas ameaças reside na intensificação do fenómeno em termos quantitativos e qualitativos, na sua expansão geográfica de cariz local para cariz regional e global, e ainda, na sua interpenetração com outros domínios da convivência internacional. É, também, neste quadro que se dá o alargamento do conceito de Segurança. Este alargamento consiste na compreensão da Segurança de forma mais ampla, “alargando a tradicional base de natureza ideológica e militar para integrar múltiplas vertentes, exactamente como forma de tentar prevenir ou obviar a riscos de natureza multifacetada (...) Uma outra alteração corresponde à modificação do valor da Segurança. Passou-se de uma segurança focada na protecção de interesses vitais ameaçados por um inimigo comum e global³⁸ (...) para uma segurança orientada para riscos de natureza diversa (...) a Segurança tem hoje que ser construída em torno de perspectivas nacional e regionalmente muito mais diversificadas, tendo, portanto, um valor mais fragmentado e exigindo uma atitude diferente (...)”³⁹. Durante décadas, os governos definiram as suas políticas de segurança em termos realistas: segurança do Estado (segurança nacional), pelo Estado, através de meios militares e políticos, para fazer face a uma ameaça político-militar externa. Com o fim da Guerra Fria e após o 11 de Setembro esta situação estratégica degradou-se e emergiu uma situação complexa, caracterizada pela diluição da fronteira clássica entre ameaça e risco, guerra e crime organizado, soberania e direitos do homem. Ganham relevância os conceitos de Segurança

³⁸ No quadro da Guerra-Fria.

³⁹ PINTO, Luís Valença - O Interesse Nacional e a Globalização, p. 99-100.

Cooperativa⁴⁰ e Segurança Humana. A Segurança Cooperativa tenta abarcar as várias dimensões da segurança: militar, económica, ambiental, social, etc. A segurança cooperativa tenta transformar o comportamento dos Estados de uma postura competitiva para uma postura cooperativa. Cria os mecanismos necessários e suficientes para diminuir as hesitações das tomadas de decisão no combate às ameaças, pelo derrube das barreiras inter-estatais. Esta perspectiva do modelo construtivista das relações internacionais, antagónica ao modelo realista, sugere as seguintes acções⁴¹: *consultation rather than confrontation, reassurance rather than deterrence, transparency rather than secrecy, prevention rather than correction e interdependence rather than unilateralism*. A segurança cooperativa promove a coordenação entre os vários aspectos da segurança, abrangendo medidas militares e não-militares e criando espaços de coordenação entre actores estatais, não-estatais ou individuais. No entanto, temos de referir, que este tipo de segurança não constitui o caminho para a ingerência em aspectos internos de cada um dos países. O conceito de Segurança Humana, oficialmente abordado pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), constitui um mecanismo para a ingerência nos assuntos internos de cada país, na medida em que, centra a segurança nas pessoas. No referido relatório do PNUD, é proposta a substituição da abordagem tradicional da segurança estatal, nacional, territorial e militar, por uma nova abordagem apoiada na segurança das pessoas. Esta nova abordagem que implica a separação entre a segurança do indivíduo e a segurança do Estado, também assenta na transnacionalidade e diversidade das ameaças e, por consequência, na interdependência das componentes da segurança. Este tipo de segurança tem, intrinsecamente, a ideia de que “o próprio conceito de soberania nacional foi concebido para proteger o indivíduo, que é a razão de ser do Estado, e não o inverso”⁴². Na defesa deste conceito temos a abordagem liberal americana que associa a segurança, às ameaças à qualidade de vida dos habitantes de um Estado, enfatizando a ideia de que certas ameaças não militares podem pôr em perigo o bem-estar das populações e, em última análise, a segurança⁴³. Também de acordo com Charles-Philippe David, “É suposto que o Estado cuide dos seus cidadãos e, se não pode cumprir essa tarefa ou se recusa a fazê-lo, falta ao seu dever. De facto, ele pode constituir a principal ameaça exercida contra a sua população, seja devido a sua dominação sobre a mesma ou porque é demasiado fraco para exercer a sua autoridade e assumir as suas responsabilidades”⁴⁴. Face ao exposto, será no seio da

⁴⁰ SNYDER, Craig – Contemporary Security and Strategy, p. 113-117.

⁴¹ Idem, ibidem.

⁴² DAVID, cit, p. 80.

⁴³ Idem, ibidem.

⁴⁴ Idem, p. 82-83.

segurança cooperativa e da segurança humana que se encontrarão as soluções para o combate às ameaças transnacionais.

I.4 - A SEGURANÇA NOS GRANDES ESPAÇOS DE COOPERAÇÃO

I.4.a - AS DIMENSÕES DO CONCEITO DE FRONTEIRA E A SOBERANIA NA MEDIDA EM QUE RESISTE E SE TRANSFORMA

No âmbito deste trabalho, faremos referência a grandes espaços de cooperação, como sendo espaços, no sentido mais lato do termo (económico, político, cultural, segurança e defesa, etc.), das relações internacionais, onde entidades estatais e/ou não-estatais cooperam para a consecução de objectivos de interesse comum. Na definição e caracterização destes espaços, nomeadamente os de natureza estatal, iremos descrever um conjunto de conceitos que se relacionam directamente com a sua construção, tais como, a Fronteira e a Soberania e que tem relação directa com as questões de segurança no âmbito da articulação no combate às ameaças transnacionais.

Ao abordarmos a construção dos grandes espaços de cooperação, colocamo-nos no seio da problemática do esbatimento das fronteiras. A configuração das entidades política, jurídica e administrativa é definida pelo traçado das fronteiras que materializam o limite do espaço sobre o qual se exerce a soberania. As fronteiras representam isóbaras políticas, isto é, o equilíbrio de pressões políticas opostas. No entanto, na actualidade, e no âmbito da construção dos grandes espaços de cooperação, as noções de fronteira e de soberania tendem a assumir significados distintos da concepção clássica. Em muitos casos relacionados com as políticas económicas, de segurança e de defesa, os Estados tendem a partilhar e conceder soberania em troca de segurança e bem-estar comuns. Ao nível dos interesses, os Estados tornaram-se cada vez menos circunscritos ao território nacional, e evoluíram para formas crescentes de cooperação e integração. Na UE e no âmbito da livre circulação de pessoas, capitais e mercadorias, as fronteiras são hoje apontamentos administrativos, não são barreiras políticas. Em Portugal, por exemplo, a fronteira geográfica passou a ser a da União, a fronteira da segurança e defesa tem sido a da Organização do Tratado do Atlântico Norte e a sua fronteira cultural cede à uniformização dos modelos de comportamento⁴⁵. Deu-se, por conseguinte, a pulverização das fronteiras geográficas e a multiplicação de outras fronteiras em função das conjunturas, dos interesses e objectivos específicos de cada Estado. Quanto à soberania, ela autoriza um governo de um Estado a gerir as suas ameaças e os seus conflitos internos sem que ninguém se possa

⁴⁵ MARCHUETA, Maria – O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização, p. 12.

imiscuir. Estes limites são, frequentemente, obstáculos à cooperação internacional, levando a que o exercício «puro e duro» da soberania dificulte o combate eficaz às ameaças transnacionais. No entanto, por força da globalização, os Estados são impelidos a partilhar, e em alguns casos, a ceder soberania, o que conduz ao esbatimento do limite físico dos seus territórios. Esta desvalorização da fronteira física agudiza a crise do Estado-soberano, contribuindo para a diminuição das suas capacidades políticas enquanto actor isolado e criando condições óptimas para o surgimento de identidades infra-estatais e supra-estatais que ameaçam a segurança e o bem-estar das sociedades. A solução passa, por conseguinte, pela construção de espaços de cooperação que assumam a gestão de tarefas comuns, onde os Estados, pelo critério da subsidiariedade, procuram suprir a suas insuficiências. Podemos afirmar, que a noção de soberania no actual ambiente de interdependência mundial se traduz em “manter uma presença nacional na cena internacional”⁴⁶. Assim, na actual arquitectura internacional, a fronteira permanente tende a diluir-se, enquanto aumenta a dimensão das suas fronteiras conjunturais em função dos grandes espaços onde se insere. Por sua vez, a soberania, varia na razão inversa da dimensão das referidas fronteiras conjunturais, como poderá ser constatado na ilustração 1. O Estado enquanto actor do quadro geoestratégico, está sujeito, por um lado, a «forças centrífugas» que promovem a necessidade de integrar grandes espaços de cooperação, por outro, a «forças centrípetas» erosivas da sua soberania.

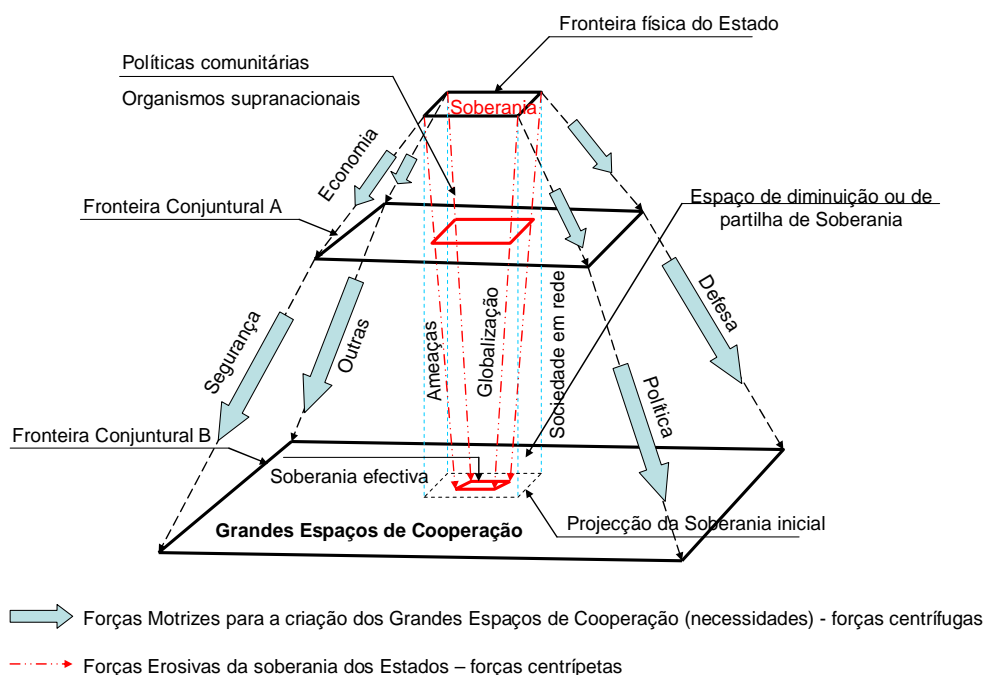


Ilustração 1 – A pirâmide da partilha de Soberania e esbatimento da fronteira física dos Estados no quadro dos Grandes Espaços de Cooperação

⁴⁶ CARRILHO, Maria – Portugal no contexto internacional. Opinião pública, defesa e segurança, p. 69.

Ou seja, são no seio dos grandes espaços que se definem políticas de segurança regional e global, contemplando mecanismos eficientes de prevenção e combate às ameaças. Isto é, “cada vez mais, os conceitos de território e de segurança se encontram dissociados, uma vez que o território nacional já não representa o espaço privilegiado em que, tradicionalmente, se funda a segurança das pessoas e bens. A crescente disseminação da violência e a proliferação das ameaças conduziram a uma tendencial mistura e confusão entre espaços territoriais (...)”⁴⁷. É neste quadro que a Segurança Cooperativa tem a sua génese, constituindo-se como força motriz dos actores na procura da estabilidade e segurança, onde se incluem os Estados e os Indivíduos.

I.4.b - O DESAFIO DOS GRANDES ESPAÇOS DE COOPERAÇÃO

No campo da segurança e defesa, a complexa potencialidade dos grandes espaços de cooperação em aglutinar vontades e capacidades, promove um enorme desafio por exigir, a existência de vários “anéis” de segurança, multidisciplinares e multidimensionais. Lança o desafio de articular as dimensões inter-estatal e intra-estatal da segurança no respeito por regras de cooperação, eficiência e eficácia comuns. Na realidade, nos grandes espaços é traçada uma complexa teia de novas fronteiras, internas e externas, cuja pluralidade parece convergir numa mesma vocação, ou seja, a cooperação, como instrumento útil para atingir os benefícios requeridos⁴⁸. Alargou-se, por consequência, o domínio geográfico do que directamente interessa a cada Estado, o que conduziu ao esbatimento da separação clássica entre assuntos domésticos e internacionais. Como defende o General Luís Valença Pinto, “(...) Nenhum Estado importa exclusivamente o seu respectivo mundo, o que é particularmente mais relevante para os Estados do mundo pós-moderno, que têm consequentemente a necessidade de formular práticas de Segurança e Defesa suficientemente flexíveis e adaptáveis para responder a questões que se coloquem em cada um dos três mundos⁴⁹, cada um deles com as suas regras específicas”⁵⁰.

⁴⁷ MARCHUETA, cit, p. 41.

⁴⁸ Idem, p. 141.

⁴⁹ Referimo-nos ao modelo interpretativo da realidade, de Robert Cooper: Mundo Pré-Moderno, Mundo Moderno e Mundo Pós-moderno.

⁵⁰ VALENÇA, cit, p. 99-103.

CAPÍTULO II - ANÁLISE

II.1 - AS POLÍTICAS ORIENTADORAS E OS CONCEITOS ESTRATÉGICOS

Antes de iniciarmos a análise dos documentos político-estratégicos orientadores do esforço de uma nação ou organização, devemos esclarecer porque razão os elegemos para análise. O seu estudo justifica-se pelo actual ambiente estratégico, onde os «novos» desafios e «novas» ameaças, com particular relevo para as transnacionais, trouxeram «novas» aplicações à Segurança, que ultrapassam as tradicionais dimensões político-militar e estatal. A «nova» abordagem da segurança, enquanto objectivo último do Estado ou de uma Organização de Estados implica acções estratégicas articuladas, de natureza diversa, isto é, implica acções ao nível de todas as estratégias gerais, cuja orientação deriva da estratégia total. Os documentos escolhidos para análise abordam as questões de segurança no seu sentido mais alargado, e por esse facto, colocam-se ao nível da estratégia total. De facto, o combate às ameaças transnacionais, de natureza difusa, multifacetada e diversa, exige também, conforme exposto na tabela seguinte, acções estratégicas de igual dimensão, isto é, acções estratégicas de dimensão total, transnacional ou global.

DIMENSÃO	ESPAÇO	“NÍVEL” DO COMBATE
Nacional	País	Estratégia Total
Regional	Organização Regional	Estratégia Total
Global	Organização Internacional	Estratégia Total
	Relações Internacionais	Articulação de Estratégias Totais

Esta é a verdadeira razão de ser para focalizarmos a nossa análise ao nível da estratégia total, racional confirmado, aliás, por Harry Yarger, quando refere “*grand and national security strategies lay out broad objectives and direction for the use of all the instruments of power*”⁵¹.

Importa, também, referir que a análise será realizada à luz dos conceitos do Ciclo de Boyd e *Effects-based operations*, que constituem uma parte significativa do nosso modelo de análise, que se encontra explicado, detalhadamente, em apêndice.

II.2 - A SEGURANÇA NA ONU

De características universais, a ONU visa facilitar a cooperação entre Estados em questões relacionadas com o Direito Internacional (DI), o Desenvolvimento Económico, a Igualdade Social e

⁵¹ YARGER, cit, p. 11.

a Segurança Internacional. Neste sentido, será importante esclarecer que apesar da ONU não pretender transformar-se num governo mundial⁵², tem entre os seus objectivos, a criação e a aplicação de regras do DI e de ser o fórum privilegiado para garantir a desejada segurança colectiva.

No âmbito da ONU, iremos analisar três documentos fundamentais: a Declaração do Milénio (DM), resolução de Setembro de 2000, da Assembleia Geral; *A More secure World: Our Shared Responsibility (MSW)*, relatório de Dezembro de 2004, do *Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change* e o relatório do Secretário Geral, de Março de 2005, *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all (ILF)*.

II.2.a - A DECLARAÇÃO DO MILÉNIO e os RELATÓRIOS: A MORE SECURE WORLD: OUR SHARED RESPONSIBILITY e IN LARGER FREEDOM: TOWARDS DEVELOPMENT, SECURITY AND HUMAN RIGHTS FOR ALL

II.2.a.1 - O CONCEITO OBSERVAR

Pela sua natureza universalista e pelo facto de ser constituída por Estados soberanos, a ONU centra a descrição e análise do ambiente estratégico nas ameaças à paz e segurança internacionais. Na caracterização do SPI, não lhe atribui qualquer classificação, e por consequência, não identifica nenhuma ordem unipolar, multipolar, ou outra, referindo-se apenas a Estados pobres e ricos, poderosos ou fracos. Na referência aos EUA, considera-os no leque das “*Superpowers*”⁵³, não fazendo nenhum destaque especial. Como organização marcadamente política, a questão ideológica é central à sua acção estratégica. Assume a defesa dos valores democráticos, dos direitos humanos e estabelece a meta de aperfeiçoar o triângulo constituído pelo desenvolvimento, liberdade e paz.

Na referência às ameaças e desafios faz relevar que “*today's threats to our security are all interconnected. We can no longer afford to see problems such as terrorism, or civil wars, or extreme poverty, in isolation*”⁵⁴. Nesta perspectiva, os três documentos são claros e coerentes, identificando as seguintes ameaças: a pobreza, conflitos inter e intra-estatais, a proliferação de doenças à escala global (nomeadamente a SIDA, a Malária e o Síndrome Respiratório Agudo Severo), a degradação ambiental, o terrorismo transnacional, a proliferação de ADM e a criminalidade organizada em todas as suas dimensões. Como se poderá constatar, das ameaças identificadas, cinco são potencialmente ou efectivamente de natureza transnacional. Curioso é também o facto, de ao contrário de alguns actores em análise, não hierarquizar as ameaças, considerando que “*We must respond to HIV/AIDS as robustly as we do to terrorism and to poverty as effectively as we do to proliferation. We must strive*

⁵² RIBEIRO, Manuel; FERRO Mónica – A Organização das Nações Unidas, p. 17.

⁵³ HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE - *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, p. 32.

⁵⁴ Idem, p. vii.

just as hard to eliminate the threat of small arms and light weapons as we do to eliminate the threat of weapons of mass destruction”⁵⁵. Quanto ao rosto das ameaças, o relatório do *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* é o único dos três documentos em análise que identifica: a Al-Qaeda, o regime Talibã e a *A.Q.Khan network*. A região do globo que centra a sua preocupação é África, nomeadamente a sul do Sahara, por aí identificar um conjunto de vulnerabilidades, necessidades, desafios e ameaças. Faz ainda referência às regiões do Iraque, Palestina, Caxemira e a Península da Coreia, consideradas pelo *High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, como estando envolvidas em conflitos que alimentam as actuais ameaças⁵⁶. Na abordagem aos desafios, identifica a necessidade de garantir e promover a segurança e desenvolvimento, duas realidades interligadas. No reforço desta interligação, refere inclusivamente que “*A more secure world is only possible if poor countries are given a real chance to develop*”⁵⁷. Outros dos desafios é a globalização, que importa tornar numa força positiva na distribuição equitativa dos seus benefícios, diminuindo as zonas excluídas do fenómeno. Mas o desafio central é o de reinventar um sistema de segurança colectiva eficaz, eficiente e equilibrado, fazendo uma clara alusão à reforma da ONU. Quanto às oportunidades, elege o consenso internacional na promoção global do desenvolvimento económico e social.

II.2.a.2 - O CONCEITO ORIENTAR

Do primeiro parágrafo da DM retira-se o seu estado-final político desejado: “*...a more peaceful, prosperous and just world*”⁵⁸. Do nono parágrafo extrai-se o seu objectivo político mais relevante: manter a paz e segurança internacionais. Aliás, o seu objectivo política mais relevante, enquanto organização de segurança e defesa, retira-se do artigo 1º da Carta da ONU, e como seria de esperar, confunde-se com a responsabilidade primária do seu Conselho de Segurança (CS). Definido o enquadramento político, podemos deduzir que os objectivos estratégicos mais significativos da organização são: combater as origens das ameaças evitando que estas se manifestem, enfrentar as ameaças e desenvolver uma ordem internacional assente num multilateralismo efectivo e numa parceria global entre entidades estatais e não-estatais, capazes e responsáveis. Os princípios estratégicos que suportam a consecução dos seus objectivos, são deduzidos dos três pilares⁵⁹ da segurança colectiva, referidos em *MSW*, e que são os seguintes: combater as ameaças aos níveis global, regional e nacional, combater as ameaças de forma

⁵⁵ HANNAN, Kofi - In *Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, p. 25.

⁵⁶ HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE, cit, p. xi.

⁵⁷ Idem, p. viii.

⁵⁸ UNITED NATIONS - Resolution 55/2. United Nations Millennium Declaration, p. 1.

⁵⁹ HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE, cit, p. 1.

multilateral e cooperativa entre Estados e Organizações e combater as ameaças através de acções preventivas, preferencialmente pacíficas, recorrendo a todos os instrumentos disponíveis.

Como potencialidades identifica a globalização e a própria ONU enquanto organização universalista de maior representatividade no mundo, conferindo-lhe responsabilidades acrescidas e um papel central na manutenção da paz e segurança internacionais. Identifica inúmeras vulnerabilidades, de natureza organizativa e funcional, que se prendem com a exigência da sua reforma, e de natureza operacional, nomeadamente, no que concerne à implementação e monitorização das suas resoluções. Para ultrapassar a dificuldade na implementação de medidas, especialmente as que se prendem com o uso da força, propõe o consenso “*on a shared assessment of these threats and a common understanding of our obligations in addressing them...*”⁶⁰. Ou seja, associa as dificuldades de implementação, às dificuldades de percepção homogénea e una das ameaças e à falta de meios, nomeadamente, forças militares.

Como seria natural, não elege parceiros ou aliados estatais na consecução dos seus objectivos. Procura que todos os seus membros se tornem solidários através de uma aliança ou de uma parceria global. No entanto, considera que a cooperação inter-estatal, sendo necessária, é insuficiente para enfrentar os desafios e ameaças de hoje. O relatório *ILF* diz “*States, however, cannot do the job alone. We need an active civil society and a dynamic private sector. (...) We also need agile and effective regional and global intergovernmental institutions to mobilize and coordinate collective action*”⁶¹. Ou seja, conta com alianças e organizações internacionais, que actuando sob mandato ou autoridade da ONU, promovam a paz e segurança internacionais.

II.2.a.3 - O CONCEITO DECIDIR

Quanto ao processo da sua acção estratégica, aposta claramente na segurança colectiva, que está na génese da própria organização, e mais recentemente, também nas seguranças cooperativa e humana, como modo de ultrapassar os naturais obstáculos da soberania dos Estados na consecução dos seus objectivos. Defende que “*Collective security today depends on accepting that the threats which each region of the world perceives as most urgent are in fact equally so for all. (...) The rich are vulnerable to the threats that attack the poor and the strong are vulnerable to the weak, as well as vice versa*”⁶². Ou seja, a segurança colectiva depende decisivamente da cooperação entre Estados, do multilateralismo efectivo, em última instância, de uma parceria global. Pelos instrumentos que a organização possui ou que lhe possam atribuir por

⁶⁰ HANNAN, cit, p. 24.

⁶¹ Idem, p. 6.

⁶² Idem, p. 25.

via de um Estado ou organização, a sua estratégia assenta nos modos directo, indirecto e *soft power*. Bastará analisar os artigos 1º, 2º, 33º e 42º da Carta para se chegar à conclusão que a sua acção abrange medidas pacíficas (preferíveis no espírito da Carta) e/ou medidas coercivas. Estas medidas são levadas a cabo através de capacidades dos seus Estados-membros ou fazendo recurso a organizações como a OTAN. O seu poder de atracção, aposta clara dos documentos analisados, deriva directamente de organizações que constituem o Sistema das Nações Unidas e indirectamente de organizações e cooperações de que os seus Estados-membro fazem parte.

Quanto ao momento de actuar sobre as ameaças, uma das vulnerabilidades identificadas por não reunir o consenso dos seus membros, indica que “(...) *we must address all these threats preventively, acting at a sufficiently early stage with the full range of available instruments*”⁶³. Apesar da clareza desta afirmação, nas palavras do seu Secretário Geral, urge um acordo nesta matéria se a ONU deseja ser o fórum para a resolução de conflitos. De facto, é necessário um consenso quanto ao momento da aplicação dos instrumentos disponíveis, e em particular, da força armada: se de forma preemptiva na defesa contra ameaças iminentes ou se de forma preventiva na defesa contra ameaças latentes ou não iminentes. Refere, no entanto, “*I believe the Charter of our Organization, as it stands, offers a good basis for the understanding that we need. Imminent threats are fully covered by Article 51, which safeguards the inherent right of sovereign States to defend themselves against armed attack. Lawyers have long recognized that this covers an imminent attack as well as one that has already happened. Where threats are not imminent but latent, the Charter gives full authority to the Security Council to use military force, including preventively, to preserve international peace and security*”⁶⁴. Em suma, podemos concluir que a ONU actuará em todos os momentos e com todos os seus instrumentos, ou seja, actuará de forma preventiva, preemptiva e reactiva. Urge, no entanto, um consenso quanto à utilização da força.

II.2.a.4 - O CONCEITO AGIR

Em muitos aspectos os documentos analisados não passam de Visões, uma vez que, não possuem a dimensão AGIR do nosso modelo de análise. Algumas medidas são explicitamente processos de intenções que urge operacionalizar, na medida em que, parte dos Estados-membros não se tornaram signatários, ou sendo signatários, não possuem os meios para implementá-las. No entanto, a ONU através de um número enorme de resoluções e de um conjunto complexo de iniciativas no âmbito de todo o seu Sistema, AGE em todas as áreas referentes às diferentes

⁶³ HANNAN, cit, p. 25.

⁶⁴ Idem, p. 35.

ameaças. A sua descrição seria exaustiva e demorada, e dadas as limitações inerentes à natureza do trabalho, referiremos apenas que os seus espaços de intervenção são fundamentalmente, o seu próprio e a de organizações internacionais de natureza global e regional. Quanto aos seus mecanismos de articulação/intervenção, releva o facto de ele próprios promoverem, regional e globalmente, uma série de parcerias, acordos, que têm os mesmos objectivos propostos pela ONU. Significa isto, que alguns dos mecanismos da ONU, constituem-se como mecanismos de articulação de estratégias nacionais. A sua actuação é, de facto, global, suportada por inúmeras organizações, comissões, tratados e convenções no âmbito dos diversos órgãos do Sistema das Nações Unidas.

II.3 - SEGURANÇA NA OTAN

No âmbito da OTAN iremos analisar o seu conceito estratégico (CEOTAN), que data de 1999, e as duas cimeiras que se lhe seguiram, a de Praga em 2002 e a de Istambul em 2004, a fim de verificar se existem actualizações ao conceito e se houve mudanças no *modus operandi* da organização. O CEOTAN centra-se, como seria de esperar, na zona euro-atlântica e respectiva periferia enquanto teatro de intervenção na defesa da segurança dos seus Estados-membro. As cimeiras seguintes conduziram a Aliança na mesma lógica da defesa da zona euro-atlântica, mas já colocando a hipótese de actuar em qualquer parte do globo.

II.3.a - O CONCEITO ESTRATÉGICO DA OTAN

II.3.a.1 - O CONCEITO OBSERVAR

O conceito é posterior à queda do muro de Berlim e anterior ao 11 de Setembro de 2001, e por isso, faz uma caracterização do ambiente estratégico algo generalista, ambígua e indefinida. É natural que assim seja, na medida em que, com o fim da Guerra Fria a Aliança perdera o seu opositor e o Mundo iniciara um processo de mudança e de transição para uma nova ordem. Refere inclusivamente, que o ambiente estratégico será de “*often unpredictable change*”⁶⁵. Não define o SPI quanto à distribuição do poder, mas deixa implícito que emerge uma ordem uni-multipolar, na medida em que, atribui grande importância à crescente integração europeia e outras organizações regionais e globais e ainda às forças armadas dos EUA, considerando-as essenciais para o cumprimento das missões da Aliança e para a garantia da paz e segurança internacionais.

O documento não identifica adversários nem ameaças, antes, assume que o novo ambiente estratégico possui um conjunto de riscos complexos, que incluem a opressão, os conflitos étnicos, as

⁶⁵ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – The Alliances Strategic Concept, p. 1

dificuldades económicas e a instabilidade política. A única excepção é feita relativamente à proliferação de ADM, que considera efectivamente uma ameaça. Quanto ao tipo de riscos, o CEOTAN refere que serão de natureza diversa, isto é, militares e não-militares, multidireccionais e difíceis de prever. Refere, especificamente, alguns de natureza transnacional, como por exemplo, o terrorismo, as sabotagens, o crime organizado, a migração descontrolada e em massa de populações em fuga de conflitos armados e ainda, a interrupção do fornecimento de recursos vitais. Geograficamente associa esses riscos ao interior e à vizinhança da zona euro-atlântica. Considera que alguns Estados, não referindo quais, enfrentam sérias dificuldades políticas, económicas e sociais. Que as rivalidades religiosas e étnicas, disputas territoriais, violação dos direitos humanos, insucesso de reformas políticas e a dissolução de Estados, poderão conduzir a instabilidade local e regional. Formula a hipótese dessa instabilidade resultar em tensões que poderão alastrar para países membros da OTAN e pôr em causa a segurança dos mesmos. É deliberado o facto de não identificar adversários, na medida em que assume: “*the Alliance does not consider itself to be any country's adversary*”⁶⁶. No entanto, revela a consciência, mesmo sem ter ocorrido o 11 de Setembro, que o adversário da Aliança pode ser um actor não-estatal⁶⁷.

No que concerne às oportunidades, identifica o crescimento político e militar da UE e as possibilidades de parcerias, cooperação e diálogo com outros Estados⁶⁸ e organizações da zona euro-atlântica. A necessidade de melhoria das capacidades militares da Aliança para o cumprimento de missões de todo o tipo, o necessário equilíbrio na partilha do trabalho estratégico⁶⁹, os exigíveis, controlo de armamento e de desarmamento e a obrigatória não proliferação de ADM, são vulnerabilidades que importa ultrapassar e colocar na agenda interna e externa, para que Aliança atinja os seus objectivos de segurança. Por este facto são, também, os grandes desafios da Aliança.

II.3.a.2 - O CONCEITO ORIENTAR

A Aliança, à luz das dimensões e indicadores deste conceito, apresenta maior clareza de ideias. Tudo indicaria o contrário, na medida em que, pela primeira vez não tinha adversário formal e conhecido. O CEOTAN demonstra que apesar desta realidade a Aliança soube sempre o caminho a tomar porque foi fiel aos seus princípios e objectivos. O objectivo político é garantir a liberdade e segurança de todos seus Estados-membro através de meios políticos e militares, meios disponíveis para a salvaguarda dos valores comuns da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito. No seu *HandBook 2006* assume uma atitude mais pró-activa enfatizando o

⁶⁶ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, cit, p. 3.

⁶⁷ Idem, p. 6.

⁶⁸ Pensamos que implicitamente se refere a Estados libertos da orientação político-militar do ex-Bloco Soviético.

⁶⁹ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, cit, p. 11.

objectivo de contribuir para a paz e estabilidade para além do espaço geopolítico da Aliança, como medida para atingir a segurança neste espaço⁷⁰. Podemos assim inferir daqui, que o estado-final político desejado da Aliança é uma zona euro-atlântica em paz e em segurança. Como objectivos estratégicos elege um ambiente de segurança estável na zona euro-atlântica (que inclui a sua periferia) e a dissuasão e a defesa de qualquer membro contra qualquer ameaça. Os princípios estratégicos a respeitar são os da solidariedade entre aliados e da unidade estratégica, princípios essenciais à indivisibilidade da segurança dos seus membros e à manutenção da capacidade militar que garanta eficácia e liberdade de acção à Aliança.

Como já foi referido, a Aliança encara como oportunidades, as parcerias, a cooperação e o diálogo com outros Estados e organizações, enquanto vectores de promoção da democracia, da prosperidade e do progresso, bem como, da actuação conjunta e combinada no seio da Aliança. Incluem-se nestes casos, a ONU, que reconhece como sendo primariamente responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, a OSCE, a UE, os países do Diálogo do Mediterrâneo, a Rússia e a Ucrânia, e outros parceiros do *Partnership for Peace (PfP)*. Por conseguinte, o seu *soft power* e a cooperação internacional são encarados como potencialidades a explorar, incluindo-se neste quadro, o reforço do *transatlantic link*, nomeadamente, através da IESD, instrumento essencial para assegurar o equilíbrio transatlântico na divisão do trabalho estratégico.

II.3.a.3 - O CONCEITO DECIDIR

A acção estratégica da OTAN já considera o conceito alargado de segurança, uma vez que, reconhece que lhe estão associados outros factores de importância vital como seja os de natureza política, económica, social e ambiental, para além da indispensável dimensão da defesa. No entanto, os meios para atingir os seus objectivos serão, basicamente, de natureza política e militar, utilizando para o efeito toda a gama de instrumentos de que dispõe para a defesa, gestão de crises e prevenção de conflitos. Não tendo capacidades para satisfazer as necessidades de outros campos de intervenção, necessitará da cooperação de outros actores. Por conseguinte, o processo a adoptar na consecução dos seus objectivos, será de natureza colectiva, cooperativa e multilateral nos mais diversos domínios, que, aliás, são características intrínsecas à própria Aliança. Quanto ao modo da sua acção estratégica, prevê o modo directo, nomeadamente, em acções de defesa e de gestão de crises; o modo indirecto através de programas de *PfP*; e por fim, o *soft power* através das iniciativas de cooperação e diálogo. A prevenção de conflitos parece socorrer-se das estratégias directa, indirecta e *soft power*.

O momento para actuar tem de ser analisado de acordo com as duas principais dimensões da

⁷⁰ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, cit, p. 18.

Aliança, a política e a militar. Na dimensão militar o enfoque é dado à flexibilidade, ao grau de prontidão e à capacidade de projecção de forças militares. Parece induzir a ideia de que a Aliança deverá estar pronta a actuar militarmente no mais curto espaço de tempo, após uma agressão ou surgimento de uma crise⁷¹. Ou seja, militarmente a Aliança, neste conceito estratégico, assume uma postura reactiva. Excepção feita ao efeito dissuasor das suas forças convencionais, que exercem uma acção preventiva, embora de natureza passiva. Quanto à dimensão política, embora tenha também uma acção reactiva, particularmente na gestão de crises, a primazia é dada à prevenção, fundamentalmente através das acções de cooperação, diálogo e parcerias que têm por finalidade aumentarem a transparência e os índices de confiança mútua. Em nenhum momento é feita qualquer referência à preempção.

II.3.a.4 - O CONCEITO AGIR

A aliança tem agido, conferindo particular importância às organizações regionais e globais na manutenção da paz e segurança internacionais, mostrando preocupação com as regiões vizinhas da zona euro-atlântica e perspectivando para o futuro, um aumento de capacidades e um consequente alargar do espectro de missões em que pode participar, com relevo para operações civil-militares, que encara como cruciais para o sucesso das operações. São de realçar algumas iniciativas de natureza regional e global, com destaque para as existentes na esfera: da UE, Rússia e Ucrânia, da *PfP*, dos países do Mediterrâneo e do Sudeste Europeu. Estas iniciativas que existiam ou foram consequência do CEOTAN, evoluíram mais tarde para outras formas que incluíam medidas de combate às ameaças transnacionais. Estas iniciativas estão sumariamente descritas em apêndice.

II.3.b - A CIMEIRA DE PRAGA

A cimeira de Praga realizou-se em 2002, e por conseguinte, após o ataque terrorista às Torres Gêmeas de 11 de Setembro de 2001. Este facto marcou significativamente a evolução da Aliança, não sendo por acaso que esta cimeira, é por muitos, conhecida como a Cimeira da Transformação, donde saiu reforçada a sua estratégia directa e é adaptada a sua estratégia indirecta e de atracção. Analisando a declaração da cimeira podemos verificar que se confirma o objectivo político da Aliança e já se identificam ameaças, estas de natureza transnacional, como seja a proliferação de ADM e os seus meios de lançamento (mantém-se do CEOTAN de 1999) e o terrorismo, que deixa de ser considerado um risco ou uma mera preocupação, para ser olhado como uma ameaça efectiva, não só à zona euro-atlântica, mas também à segurança internacional. Refere também,

⁷¹ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, cit, p. 12-13.

que circunstâncias políticas podem garantir às organizações terroristas o necessário refúgio e recursos consideráveis. Ou seja, conflitos regionais e Estados Falhados têm de ser encarados como objectos de estudo na articulação no combate às ameaças transnacionais, apesar de não se constituírem, enquanto isolados, como fenómenos transnacionais.

No âmbito interno, decide-se pela criação da “*NATO Response Force (NRF)*. Na definição deste conceito, promove a articulação com a *Headline Goal* da UE, considerando que ambas as iniciativas devem ser *mutually reinforcing*. Decide-se, também, pela transformação da estrutura de Comando da Aliança e aprovação da *Prague Capabilities Commitment (PCC)*, como medida para melhorar e desenvolver novas capacidades militares “*for modern warfare in a high threat environment*”⁷². Também aqui promove a articulação com o *European Capabilities Action Plan* ao referir que ambos devem ser *mutually reinforcing*.

A identificação das ameaças transnacionais já referidas, com realce para o terrorismo, veio introduzir novos mecanismos nas iniciativas de parceria, cooperação e diálogo. Na sequência da cimeira, foram contemplados programas de cooperação nas áreas de Planeamento Civil de Emergência (*Civil Emergency Planning Action Plan*), do combate ao terrorismo (*Partnership action Plan against Terrorism*) e da proliferação de ADM. Quanto à identificação de regiões com implicações na segurança da zona euro-atlântica, acrescenta as regiões do Cáucaso e Ásia Central, a quem convida a tirarem partido dos mecanismos de parceria previstos na OTAN.

No que concerne ao momento de actuação, não existe mudança significativa, a Aliança apenas tenta melhorar o seu tempo de resposta através da criação da *NRF*.

II.3.c - A CIMEIRA DE ISTAMBUL

A cimeira de Istambul realizou-se em 2004 e volta a trazer avanços significativos relativamente à cimeira anterior e ao CEOTAN, talvez por terem existido em 2003 e 2004, dois ataques terroristas, de significado, na zona euro-atlântica. Nesta cimeira, a Aliança volta a ser fiel à sua orientação estratégica, não identificando nem estados, nem regiões como adversários. Mostra, no entanto, uma maior preocupação com as regiões do Mar Negro e do Médio Oriente, criando para esta última região, em complemento do Diálogo do Mediterrâneo, a *Istanbul Cooperation Initiative*. Releva a importante contribuição da Aliança na luta contra o terrorismo, através da sua operação marítima *Operation Active Endeavour*.

Mostra total comprometimento na implementação da resolução n.º 1373⁷³ e apoio total à

⁷² NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – Prague Summit Declaration, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>. Acedido em 25/08/06.

⁷³ Trata-se de uma resolução de largo espectro no combate ao terrorismo, sugerindo aos Estados que adoptem medidas que impossibilitem actos de financiamento a actividades terroristas e que implementem mecanismos de cooperação internacional.

resolução n.º 1540⁷⁴ do CS da ONU. Mostra-se solidária com os propósitos da *Proliferation Security Initiative (PSI)*, convidando os seus parceiros a apoiar e implementar os seus objectivos. Reforça que as suas iniciativas de parceria, cooperação e diálogo, se constituem como oportunidades no âmbito das designadas *NATO-led operations*.

Lançou também nesta cimeira a conhecida *Partnership Action Plan on Defence Institution Building*, vocacionada fundamentalmente para as regiões do Cáucaso e Ásia Central e com o objectivo de construir instituições de defesa que satisfaçam as necessidades internas, que cumpram com os seus compromissos internacionais e que sejam respeitadoras dos princípios democráticos⁷⁵.

Quanto ao momento de actuação, nomeadamente no combate ao terrorismo, parece haver uma evolução, ao referir que “*Defence against terrorism may include activities by NATO’s military forces, based on decisions by the North Atlantic Council, to deter, disrupt, defend and protect against terrorist attacks, or threat of attacks, directed from abroad, against populations, territory, infrastructure and forces of any member state, including by acting against these terrorists and those who harbour them*”⁷⁶. Sugere que o *hard power* da Aliança poderá intervir, atacando de forma preventiva ou preemptiva. A qual momento se refere, não é conclusivo. Outra dúvida que subsiste, é se a intervenção necessita de um mandato do CS da ONU. A declaração parece dizer que não.

II.4 - SEGURANÇA NA UNIÃO EUROPEIA

No âmbito da UE vamos analisar dois documentos fundamentais: Uma Europa Segura num Mundo Melhor - Estratégia Europeia em matéria de Segurança (EES) e a Visão de Longo Prazo (VLP) – Estudo do Contexto Global para uma Visão de Longo Prazo, no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). O primeiro documento data de Dezembro de 2003 e constitui um conceito estratégico de segurança simples e objectivo. Traça o quadro de segurança identificando os desafios globais e principais ameaças e termina com as implicações políticas para a Europa na consecução destes objectivos estratégicos. O segundo documento constitui uma visão de longo de prazo (até 2025) realizado pelo Instituto da União Europeia para Estudos de Segurança a pedido da Agência Europeia de Defesa. Elege como áreas de estudo: o ambiente, a demografia, a economia, a energia, ciência e tecnologia, sociedade e cultura e ainda a designada «*Global Governance*», tentando daí concluir sobre as implicações na segurança na UE.

⁷⁴ Sugere que os Estados devem estabelecer medidas apertadas de controlo à exportação, a adoptar legislação que criminalize actividades relacionadas com a proliferação de ADM, implementar relações de cooperação que impossibilitem actores não estatais de adquirirem ADM e que acabem com o tráfico ilegal de materiais relacionados com essas mesmas ADM.

⁷⁵ POND, Susan - Partnership Action Plan on Defence Institution Building: Concept and Implementation, <http://www.dcaf.ch/docs/Defenceinstitutionbuild/Introduction.pdf>. Acedido em 30/08/06.

⁷⁶ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – Istanbul Summit Communiqué, <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>. Acedido em 25/08/06.

II.4.a - A ESTRATÉGIA EUROPEIA EM MATÉRIA DE SEGURANÇA

II.4.a.1 - O CONCEITO OBSERVAR

No conceito em estudo, o documento em análise caracteriza o posicionamento da UE no actual quadro político-estratégico referindo, especificamente, na sua nota introdutória que “nenhum país é capaz de enfrentar totalmente sozinho os complexos problemas que hoje se colocam”⁷⁷. Reconhece igualmente a posição dominante dos EUA enquanto actor militar e considera-se um actor global. Reforça esta ideia afirmando que a Europa deve estar pronta a assumir a sua cota parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor.

No que concerne às ameaças reconhece que “actualmente é improvável que algum Estado-membro venha a sofrer uma agressão em larga escala. Contudo, a Europa enfrenta agora novas ameaças que são mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis”⁷⁸. As ameaças identificadas são: o terrorismo, a proliferação de ADM, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. Considera que “A proliferação de armas de destruição maciça é potencialmente a maior ameaça (...)”⁷⁹. O cenário mais perigoso para Europa é o da aquisição de ADM por parte de grupos terroristas, que através da sua posse e utilização terão a possibilidade de infligir danos a uma escala que antes se encontrava apenas ao alcance dos Estados. Prevê o início de uma fase perigosa pela possibilidade de uma corrida às ADM, especialmente no Médio Oriente e pela disseminação da tecnologia em matéria de mísseis. Identifica a África Subsariana como um fracasso económico por consequência de problemas políticos e situações de conflito violento, podendo constituir-se como vector de projecção de doenças à escala global e de instabilidade internacional. Os conflitos regionais poderão ter impacto directo ou indirecto nos interesses europeus, na medida em que, “O conflito pode conduzir ao extremismo, ao terrorismo e ao fracasso dos Estados e oferece, além disso, oportunidades à criminalidade organizada”⁸⁰. O fracasso dos Estados é considerado um fenómeno alarmante por minar a governação à escala global e contribuir para a instabilidade regional. No que concerne aos adversários, associa países, organizações e espaços geográficos às respectivas ameaças, como sejam a Coreia do Norte, a Ásia Meridional e do Médio Oriente no domínio nuclear e da proliferação de ADM; a Al Qaeda e a Ásia Central e Meridional no domínio do terrorismo; as regiões de Caxemira, dos Grandes Lagos, da península da Coreia e o Médio Oriente no âmbito dos conflitos regionais; a Somália e a Libéria no contexto dos Estados fracos e da governação à escala global; o Afeganistão e a região dos Balcãs no domínio da criminalidade organizada. Expressa preocupações relativamente ao Norte de África, Médio Oriente e

⁷⁷ UNIÃO EUROPEIA - Uma Europa Segura num Mundo Melhor. Estratégia Europeia em matéria de Segurança, p. 1.

⁷⁸ Idem, p. 3.

⁷⁹ Idem, ibidem.

⁸⁰ Idem, p. 4.

Rússia, por serem origem das suas principais fontes energéticas e o sul do Cáucaso como região vizinha com problemas de ordem política.

Na análise aos desafios, a UE reconhece, desde logo, a crescente abertura das fronteiras como factor de dissolução entre os aspectos internos e externos da segurança. Identifica as duas faces da globalização: a do desenvolvimento e da prosperidade e a da frustração e injustiça. Enfatiza que a Segurança é condição prévia do desenvolvimento. Quanto às oportunidades, aposta num sistema multilateral como única via para garantir um mundo mais justo, mais seguro e mais unido, embora assuma, claramente, que “nada pode substituir a relação transatlântica”⁸¹.

II.4.a.2 - O CONCEITO ORIENTAR

A Europa ao assumir no documento em análise que deve estar pronta a assumir a sua cota parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor, elege como estado-final político desejado, um mundo mais justo, mais seguro e mais unido. Deixa implícito como objectivos políticos, a expansão do primado do Direito, da Democracia e da protecção dos direitos humanos, enquanto vectores de união do continente europeu, de reforço do papel da ONU, de segurança, de desenvolvimento sustentado e de paz mundiais. Sem nunca referir princípios estratégicos a respeitar, identifica explicitamente três objectivos estratégicos: 1 - Enfrentar as ameaças, 2 - Criar segurança na sua vizinhança e 3 - Desenvolver uma ordem internacional baseada num multilateralismo efectivo. A ideia chave do primeiro objectivo estratégico é o de considerar que na era da globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas; o perímetro de defesa situar-se-á no exterior da UE, e o carácter dinâmico das ameaças induz a possibilidade e necessidade de intervir em antecipação, prevenção e cooperação. A ideia chave do segundo objectivo estratégico é o de que “o alargamento não deverá criar novas linhas de fractura na Europa e que a resolução do conflito israelo-árabe é uma prioridade estratégica para a Europa”⁸². Finalmente, a ideia chave do terceiro objectivo estratégico é a de que a segurança e a prosperidade dependem cada vez mais de um sistema multilateral que promova a cooperação nos diversos domínios da segurança. Confere uma ênfase especial à necessidade de defender e desenvolver o DI e que o enquadramento fundamental das relações internacionais é a Carta da ONU.

Em relação a aliados e a parcerias, a UE pretende ser mais colaborante com os seus parceiros, porque a cooperação internacional é uma oportunidade, uma potencialidade e uma necessidade que interessa maximizar na procura de um sistema multilateral efectivo. Aposta em estabelecer relações de cooperação e em promover um conjunto de países bem governados, a leste da UE e na orla do

⁸¹ UNIÃO EUROPEIA, cit, p. 13.

⁸² Idem, p. 7.

Mediterrâneo. Assume, no entanto, como já foi referido, que “nada pode substituir a relação transatlântica”⁸³, e que actuando em conjunto com os EUA, podem ser no mundo uma extraordinária força benéfica.

Quanto a vulnerabilidades a proteger poderemos verificar um enfoque na crescente abertura das fronteiras e a consequente dissolução entre os aspectos internos e externos da segurança. Elege também a abertura e tolerância das sociedades europeias, a acentuada dependência de uma infraestrutura interligada nos domínios dos transportes, da energia e da informação e o acesso a recursos naturais, com particular relevância para o gás, o petróleo e a água.

II.4.a.3 - O CONCEITO DECIDIR

Assume a necessidade de se tornar mais activa na persecução dos seus objectivos estratégicos, utilizando para o efeito toda a gama de instrumentos de que dispõe para a gestão de crises e a prevenção de conflitos, incluindo actividades de natureza política, diplomática, civil e militar, comercial e de apoio ao desenvolvimento. Reconhece que são necessárias políticas activas para combater as novas ameaças dinâmicas e que a UE deverá desenvolver uma cultura estratégica que promova uma intervenção precoce, rápida e, se necessário, enérgica. A UE pretende ser mais capaz, mobilizando mais recursos para a defesa, fazendo uso desses recursos de forma mais eficaz e transformando as forças armadas em forças móveis mais flexíveis, dotando-as com os meios necessários para enfrentar as novas ameaças. O objectivo é partilhar meios com o intuito de evitar duplicações, racionalizando o emprego e a preparação de recursos. Dando corpo ao conceito de segurança cooperativa, pretende mobilizar e concentrar recursos civis necessários em situações de crise e de rescaldo de crises. O multilateralismo parece ser a única via para garantir a segurança internacional, apostando no reforço das Organizações Internacionais, com relevo para a ONU, e no desenvolvimento do DI.

Como já demonstramos, a UE fará uso da estratégia directa, indirecta ou do *soft power*. No caso do objectivo – Enfrentar as ameaças, parece ser clara a opção pelas estratégias directa e indirecta, colocando a hipótese de recorrer às forças armadas e a pressões e instrumentos ao nível das restantes estratégias gerais. Quanto ao momento, a UE coloca-se na predisposição de actuar em prevenção, não sendo claro se no âmbito do recurso à força armada ou se simplesmente com recurso à estratégia indirecta e ao seu poder de atracção. Prontifica-se, também, a actuar em reacção, isto é, depois de consumada ou iniciada a crise ou conflito. Para garantir a segurança na vizinhança, opta pelo seu *soft power* e, por conseguinte, actua em antecipação e prevenção,

⁸³ UNIÃO EUROPEIA, cit, p. 13.

cooperando e «convencendo» os Estados vizinhos a aderirem ao projecto europeu. Parece colocar a hipótese de recorrer à força armada, mas como induz todo o documento, só quando determinado pela ONU e no âmbito das missões de *Petersberg*. Afirma que as organizações, regimes e tratados internacionais devem responder eficazmente às ameaças à paz e à segurança internacionais, estando disposta a actuar quando as suas regras forem violadas. Não refere em que medida actuará, se com o seu *hard* ou *soft power*. Em nossa opinião, parecem válidas as duas hipóteses, mas a importância que dá às Instituições Internacionais, às políticas de apoio social, político, comercial e de desenvolvimento, concede alguma, se não toda, a primazia ao *soft power*, e por consequência, à prevenção.

II.4.a.4 - O CONCEITO AGIR

Neste domínio, a UE refere que o enquadramento fundamental das relações internacionais é a Carta da ONU e por isso responsabiliza primariamente o seu CS pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Assume que deseja apoiar a ONU na gestão de crises e cooperar no apoio à assistência aos países que se encontram em fase de pós-conflito. Confere particular importância à OMC, à AIEA e à eficácia da OSCE, também a organizações regionais, tais como a ASEAN, o MERCOSUL e a UA. No entanto, a UE elege como fórum privilegiado de actuação e articulação, a relação transatlântica com os EUA, sendo a OTAN uma “importante manifestação desse relacionamento”⁸⁴. Internamente, faz ressaltar a necessidade e a importância da articulação no combate às ameaças transnacionais. Coloca como base essencial do combate, a análise e a percepção colectiva das ameaças, a fim de garantir uma actuação comum. Prospectiva para o futuro um aumento de capacidades e um consequente alargar do espectro de missões em que pode participar, com relevo para operações de desarmamento, apoio a países terceiros no combate ao terrorismo, reforma do sector da segurança e criação de instituições, entre outras actividades e iniciativas de *State building*. De momento, é de realçar algumas iniciativas de natureza regional e global, nos âmbitos da OTAN, Ásia, América Latina, Mediterrâneo e África. Estas iniciativas estão sumariamente descritas em apêndice.

II.4.b - VISÃO DE LONGO PRAZO

O documento tem por objectivo a definição das capacidades militares para a consecução dos objectivos da PESD. Identifica várias áreas de estudo, que classifica como desafios, nomeadamente, o ambiente, a demografia, a economia, a energia, ciência e tecnologia, sociedade e

⁸⁴ UNIÃO EUROPEIA, cit, p. 9.

cultura e ainda a designada *Global Governance*, tentando concluir sobre as implicações na segurança na UE. O estudo identifica três implicações de relevo no âmbito da temática em estudo: 1 - Proteger o território da UE; 2 - Expandir estabilidade internacionalmente; e 3 - Garantir o acesso a recursos energéticos. No contexto da primeira implicação, confirma que o conflito inter-estatal no seio da UE é altamente improvável e que as maiores ameaças derivam do terrorismo catastrófico e da propagação de doenças à escala global, isto é, reforça as preocupações com as ameaças transnacionais. Reforça também a ideia que as crescentes vulnerabilidades e interdependência das sociedades modernas podem causar “*cascading effects and have a major impact*”⁸⁵. No âmbito da segunda implicação, o estudo prevê instabilidade nas regiões vizinhas da UE e reforça o papel da estratégia indirecta e *soft power* na solução para os problemas, diminuindo as perspectivas de recurso à força armada. No que concerne à terceira implicação, o documento confirma as preocupações da ESS e identifica acções estratégicas a realizar, das quais destacamos: intervir militarmente em caso de crise que impossibilite o acesso aos recursos. A UE prevê, assim, a necessidade de reforço da sua estratégia directa.

Conclui reafirmando que a cooperação e integração europeia será a única via para garantir os instrumentos e o poder para enfrentar as ameaças, expandir os seus valores e contribuir, decisivamente, para um mundo mais seguro e melhor.

II.5 - SEGURANÇA NOS EUA

No que concerne aos EUA, iremos analisar o seu conceito estratégico de segurança (*NSS*), que data de Março de 2006. Trata-se de um documento claro quanto aos seus objectivos e que define, sem ambiguidade, a acção dos EUA na defesa de um dos seus objectivos vitais, a Segurança. Como o próprio presidente Bush assume na parte pré-textual do referido documento, trata-se de uma *NSS* de uma nação em guerra, por consequência do terrorismo. A questão ideológica marca toda a direcção estratégica do documento através da defesa e referência constante aos princípios da Liberdade, da Democracia e da Dignidade Humana. A expansão da liberdade é encarada, aliás, como condição necessária à construção de uma América mais segura.

II.5.a - O CONCEITO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA DOS EUA

II.5.a.1 - O CONCEITO OBSERVAR

A observação do ambiente estratégico é marcada pela ameaça do terrorismo transnacional. A maior parte do conceito desenvolve-se em torno desta ameaça. Julgamos até, que é a constatação das

⁸⁵ EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES – Long Term Vision. Strand One. Global Context Study for an initial ESPD Long Term Vision, p. 48.

vulnerabilidades americanas no combate a esta ameaça que direcciona a estratégia Bush para o campo diplomático. É neste contexto que os EUA assumem na conclusão do documento, que apesar do seu poder, não conseguem sozinhos enfrentar as ameaças e desafios do actual ambiente estratégico. Tomam consciência que a transnacionalidade das ameaças torna insuficiente o seu perímetro de segurança, baseado na existência de dois oceanos de separação do resto do mundo. Sendo coerente com o exposto, deixam implícito que o SPI é uni-multipolar, fazendo referência à sua superior capacidade militar e liderança da comunidade internacional⁸⁶, à existência de “*Other Main Centres of Global Power*”⁸⁷ e ao apostar na diplomacia e nas organizações regionais e internacionais no combate às ameaças. De facto, assumem-se como a nação militarmente sem igual, mas também aceitam que existam outros poderes globais, cuja rivalidade não deve conduzir à divisão do mundo⁸⁸.

Do ambiente estratégico que observam, retiram a conclusão que a Democracia é o único regime político que honra e defende os direitos humanos, exerce de forma eficaz a sua soberania, mantém a ordem interna, penaliza o crime, regula-se pelo primado do direito e resiste à corrupção. É o regime que melhor enfrenta os desafios de hoje, nomeadamente os associados a ameaças transnacionais.

É curioso, constatar que nas palavras de George. W. Bush, as ameaças identificadas, são todas de natureza transnacional: “*Many of the problems we face - from the threat of pandemic disease, to proliferation of weapons of mass destruction, to terrorism, to human trafficking, to natural disasters - reach across borders*”⁸⁹. Tece, também, algumas considerações quanto aos conflitos regionais, considerando que não permanecem isolados e se podem expandir, associando-os às ameaças transnacionais: “*Outside parties can exploit them to further other ends, much as al-Qaida exploited the civil war in Afghanistan*”⁹⁰. Reforça que se nada for feito, estes conflitos podem conduzir a Estados falhados e a zonas sem governação que podem constituir local de refúgio para terroristas. No corpo da NSS são identificadas mais algumas ameaças, das quais destacamos: o radicalismo islâmico, os Estados párias (Coreia do Norte, o Irão e a Síria) e redes terroristas, com relevo para a rede terrorista Al Qaeda. De entre todas as ameaças, considera que a maior ameaça à sua segurança nacional é a da proliferação de ADM, nomeadamente, as armas nucleares. Quanto à definição dos desafios, considera existirem quatro categorias: a Tradicional⁹¹, a Irregular⁹², a Catastrófica⁹³ e a

⁸⁶ THE WHITE HOUSE - National Security Strategy of The United States of America, p. i-ii.

⁸⁷ Idem, p. 35.

⁸⁸ Idem, ibidem.

⁸⁹ Idem, p. ii.

⁹⁰ Idem, p. 35.

⁹¹ Refere-se a desafios colocados pelo emprego de forças armadas convencionais.

⁹² Incluem desafios colocados por actores estatais e não-estatais no âmbito do terrorismo, da subversão e actividades de criminalidade organizada que colocam em risco a segurança regional.

⁹³ Diz respeito a desafios que envolvem a aquisição, posse e uso de ADM por actores estatais e não-estatais, e ainda pandemias mortíferas ou catástrofes naturais cujos efeitos se assemelhem aos das ADM.

Disruptiva⁹⁴. Das quatro categorias, três podem incluir desafios transnacionais (irregular, catastrófica e disruptiva), tais como: os avanços da biotecnologia que fornecem oportunidades a actores estatais e não-estatais na aquisição de armas biológicas; a criminalidade organizada, corrosiva da ordem social e governativa, e por fim, a globalização. Como oportunidades de relevo, referencia as seguintes: ajudar as recentes *free nations* a construir democracias eficazes, com destaque para África; promover e apoiar o islamismo moderado; aproveitar o consenso e a cooperação internacional, e finalmente, a globalização que tem ajudado ao avanço da democracia pela divulgação das ideias da economia de mercado e os ideais da liberdade.

É este ambiente estratégico, marcado, fundamentalmente, pelo terrorismo e por fenómenos que podem conduzir ao surgimento de ameaças transnacionais, que os EUA visualizam em Março de 2006.

II.5.a.2 - O CONCEITO ORIENTAR

Como já foi referida, a questão ideológica marca significativamente o desenvolvimento da NSS. Pela análise do documento e tentando elencar o conjunto de objectivos político e estratégicos, que iremos mais adiante enunciar, chegamos à conclusão que o estado-final político desejado é: “...a world of democratic, well-governed states that can meet the needs of their citizens and conduct themselves responsibly in the international system”⁹⁵. No seguimento deste racional podemos retirar o objectivo político como sendo: “ending tyranny in our world”⁹⁶, que o documento original considera ser “the ultimate goal”⁹⁷. Os objectivos estratégicos que decorrem desta orientação política e que são relevantes na temática do trabalho, são os seguintes: 1 - Expandir o desenvolvimento pela abertura das sociedades e construindo os alicerces da democracia, 2 - Desenvolver agendas para acções cooperativas com outros pólos de poder global, 3 - Reforçar alianças para derrotar o terrorismo global, e 4 - Prevenir ataques e evitar que os seus aliados e amigos sejam ameaçados por ADM. Na procura de princípios de acção estratégica, podemos encontrar dois que resumem todos os que seriam possíveis de retirar da análise da NSS: a Segurança interna e externa são indissociáveis e, enfrentar as ameaças em antecipação e com todos os instrumentos do poder americano⁹⁸. No termo antecipação está subjacente a acção preventiva e preemptiva, como vamos poder demonstrar.

Na consecução dos seus objectivos, considera um largo espectro de parcerias, alianças ou

⁹⁴ Desafios colocados por actores estatais e não-estatais que usam novas tecnologias e capacidades, como por exemplo, a biotecnologia e operações espaciais ou cibernéticas.

⁹⁵ THE WHITE HOUSE, cit, p. 1.

⁹⁶ Idem, ibidem.

⁹⁷ Idem, ibidem.

⁹⁸ Idem, p. 18.

cooperações, particularmente, com países que partilhem os mesmos valores e princípios. No âmbito da segurança energética, redução da pobreza e diminuição da poluição enaltece a *Asia-Pacific Partnership for Clean Development and Climate*, com a Austrália, a China, a Índia, o Japão e a Coreia do Sul. O espectro das alianças, parcerias e cooperações, é tão vasto, que considera importante o estabelecimento de relações com os países mais poderosos e também com organizações não-governamentais. Parece claramente apostar nas designadas *coalitions of the willing*, isto é, coligações de vontade, determinadas em função dos objectivos a atingir e missão a cumprir. Para reforçar esta ideia, assume categoricamente, que “*Existing international institutions have a role to play, but in many cases coalitions of the willing may be able to respond more quickly and creatively, at least in the short term*”⁹⁹.

A aceitação de vulnerabilidades internas é praticamente omitida. Para as conseguir identificar é necessário compreender o racional dos desafios e ameaças. Os EUA admitem que sozinhos, será difícil conseguir atingir os seus principais objectivos, dando especial relevo à diplomacia e às relações de cooperação com os outros centros de poder. Admitem que “*Some of our oldest and closest friends disagreed with U.S. policy in Iraq*”¹⁰⁰ e que “*There are ongoing and serious debates with our allies about how best to address the unique and evolving nature of the global terrorist threat*”¹⁰¹. Ou seja, as suas principais vulnerabilidades serão: a de não conseguirem sozinhos garantir a sua segurança, e a de nem sempre conseguirem que a sua acção estratégica seja aceite entre aliados e parceiros, por falta de uma uniforme e homogénea percepção da ameaça. Quanto às potencialidades a maximizar, elege o seu peso específico em todos os domínios, o multilateralismo efectivo, a intervenção das organizações internacionais de natureza estatal e não estatal e a globalização enquanto veículo do desenvolvimento económico e político.

II.5.a.3 - O CONCEITO DECIDIR

Tal como os outros actores, aborda a segurança de acordo com o seu conceito mais alargado. Predis põe-se a utilizar todos os instrumentos do poder, desde a intervenção militar, à “*economic assistance, development aid, trade, and good governance*”¹⁰², entre outras formas de actuação. Adoptará como processos de actuação, preferencialmente, o multilateralismo e a segurança cooperativa. Trata-se de uma opção, mas também de um condicionamento decorrente da globalização e da distribuição de poder no SPI. O presidente dos EUA admite que o poder americano, para além do militar, depende de alianças fortes, parcerias e organizações

⁹⁹ THE WHITE HOUSE, cit, p. 48.

¹⁰⁰ Idem, p. 36.

¹⁰¹ Idem, ibidem.

¹⁰² Idem, p. 4.

internacionais¹⁰³. Quanto ao modo da sua acção estratégica, prevê a de modo directo, em acções defensivas e ofensivas; a de modo indirecto através de programas de Parceria e através de pressões exercidas nas diversas organizações de que faz parte ou com quem estabeleça relações; e por fim, o *soft power* através das iniciativas de diálogo ou outras de natureza informal. Na definição do momento para actuar, a NSS não deixa dúvidas, suportado pelo princípio estratégico que já enumerámos, defende que “*the United States will, if necessary, act preemptively in exercising our inherent right of self-defense. The United States will not resort to force in all cases to preempt emerging threats (...) The fight must be taken to the enemy, to keep them on the run*”¹⁰⁴. A preempção é sempre uma opção de elevada prioridade, enquanto que a última em termos de precedência é a reacção, que pondera utilizar nos casos de *conflict intervention, post-conflict stabilization and reconstruction*, entre outros. Outra opção de elevada prioridade é a prevenção, conseguida, por exemplo, no campo da dissuasão, no uso da força armada através de ataques preventivos e na utilização dos mecanismos de cooperação e parceria.

II.5.a.4 - O CONCEITO AGIR

Da sua acção estratégica identificam-se iniciativas na promoção: da democracia e da defesa da dignidade humana, da defesa e da segurança, do crescimento económico e do desenvolvimento e do combate à criminalidade organizada, entre outras. Do ponto de vista geográfico, incide as suas iniciativas no Próximo e Médio Oriente, África do Norte e Subsariana, Ásia, Eurásia, América Latina e Caraíbas. Uma análise cuidada dos espaços e mecanismos apresentados, leva-nos à conclusão que são fundamentalmente de natureza global, confirmando o peso específico dos EUA nos diferentes domínios da convivência internacional. As suas principais iniciativas, no âmbito da temática em estudo, estão sumariamente descritas em apêndice.

II.6 - A SEGURANÇA EM PORTUGAL

À semelhança do que fizemos com os restantes actores, iremos analisar documentos do mais alto nível estratégico, nomeadamente, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2003 e a Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa (VECP) datada de 2005. Enquanto que a escolha pelo CEDN parece óbvia, já a segunda escolha merece alguma reflexão. Nas palavras escritas na VECP, do então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Diogo Freitas do Amaral, “O mundo está diferente do que era há 10 anos atrás e a cooperação assume um papel inquestionável

¹⁰³ THE WHITE HOUSE, cit, p. ii.

¹⁰⁴ Idem, p. 8 e 18.

quando pensamos nas soluções para os problemas actuais da conflitualidade internacional”¹⁰⁵. Refere ainda, que o presente documento “traduz, de forma estruturada e com visão política, as nossas prioridades e princípios, potenciando as mais valias da nossa cooperação bilateral no quadro das dinâmicas, cada vez mais exigentes e necessariamente mais coordenadas, da cooperação internacional”¹⁰⁶. Por conseguinte, os dois documentos parecem-nos fundamentais para a avaliação da postura estratégica de Portugal na actual conjuntura internacional.

II.6.a - O CEDN E A VEC

II.6.a.1 - O CONCEITO OBSERVAR

Na sua parte introdutória, o CEDN observa que o cenário internacional mudou pela implosão da União Soviética, assumindo, assim, o fim da era bipolar e o surgimento de um período de transição. Sendo coerente com o anteriormente exposto, considera a existência de uma única superpotência, referindo-se, obviamente, aos EUA. Não sendo claro, arriscaremos a dizer que Portugal considera existir uma ordem uni-multipolar, na medida em que, considera existirem outras organizações internacionais de poder global, às quais lhes confere grande importância.

No que concerne às ameaças e riscos, caracteriza-os por serem de concretização imprevisível e de carácter multifacetado e transnacional. Identifica o terrorismo transnacional nas suas dimensões tradicional, cibernética e catastrófica. Assume que a possibilidade de eclosão destas acções com grande poder destrutivo, terão efeitos nas economias, na segurança e na estabilidade internacionais e “que transcendem a capacidade de resposta individualizada dos Estados e inter-relacionam os conceitos de segurança interna e externa (...)”¹⁰⁷. Identifica outras ameaças, como por exemplo, o desenvolvimento e a proliferação de ADM, nas suas dimensões estatal e não-estatal, e o crime organizado, que classifica de agressão externa e de ameaça interna, conferindo-lhe natureza transnacional. Como regiões de instabilidade no espaço de influência euro-atlântico refere: a África do Norte, a África Subsariana, o Médio Oriente, os Balcãs, o Cáucaso, a Ásia Central e a Ásia dos Sul. Considera que as vulnerabilidades dos Estados nestas regiões tornam crescentes as ameaças ligadas ao terrorismo, ao tráfico de pessoas e ao crime organizado. A alusão a estas ameaças neste contexto, confirma que a maior preocupação do Estado português se relaciona com ameaças de natureza transnacional.

A globalização merece igualmente uma referência enquanto oportunidade, por facilitar a circulação e o acesso à informação. A VECP acrescenta, dizendo que o actual ambiente estratégico apresenta uma excelente oportunidade nas relações internacionais, a cooperação internacional. Neste

¹⁰⁵ PORTUGAL, Ministério dos Negócios Estrangeiros: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento - Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, p. 4.

¹⁰⁶ Idem, ibidem.

¹⁰⁷ RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 6/2003. Conceito Estratégico de Defesa Nacional, p. 279.

contexto, releva a importância de existirem oportunidades no seio da OTAN que se prendem com: “A defesa da posição nacional e, em geral, do flanco sul da Aliança, tanto mais actual quanto o cenário das novas ameaças reforça a sua importância (...)”¹⁰⁸. A VECP vislumbra, também, uma oportunidade para Portugal na ajuda pública ao desenvolvimento (APD) pela acentuada tendência internacional neste domínio, correndo o risco, se nada for feito, de reduzir a sua liberdade de acção e a influência nacional nos grandes centros de discussão sobre as relações Norte-Sul. É por isto que considera as relações com os países africanos um dos pilares fundamentais da sua política externa¹⁰⁹. Quanto aos desafios, podemos constatar alguns de dimensão global e outros de dimensão nacional. O mais central dos desafios globais é o aspecto qualitativo de ameaça na cena internacional, dado que ficou mais difusa a fronteira entre esta e a caracterização de riscos multifacetados e multidimensionais. Pensamos que se trata da aceitação de que as ameaças, riscos e desafios se interligam, e que ameaças contidas local ou regionalmente, podem por via desta interligação e interdependência dos actores, expandir-se globalmente a um ritmo, ao qual é difícil responder com eficácia. Outros dos desafios globais é o combate aos efeitos negativos da globalização, nomeadamente a exclusão de regiões do mundo, agravando as diferenças de desenvolvimento, principalmente entre o Norte e o Sul. Internamente, lança os seguintes desafios: melhorar a articulação entre a defesa militar e as outras componentes não militares da defesa nacional¹¹⁰, melhorar a sua capacidade de prevenção e combate à criminalidade organizada transnacional e reforçar o desenvolvimento do planeamento civil de emergência.

Este é o ambiente estratégico que o CEDN e a VECP nos dão a conhecer.

II.6.a.2 - O CONCEITO ORIENTAR

O estado-final político desejado do CEDN é deduzido e centra-se no próprio país: Portugal democrático, seguro, livre e independente. A confirmação da hipótese, de que Portugal deverá reformular o seu Conceito Estratégico, é parcialmente confirmada pela aparente descoordenação entre os estados-finais políticos expressos no seu CEDN e na VECP – “contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável (...), caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito”¹¹¹. A diferença de amplitude dos *end-state* confirma a limitação do CEDN no capítulo da orientação de todos os instrumentos de poder à disposição do Estado Português.

Quanto aos objectivos da política de defesa nacional, constantes no CEDN, destacamos o mais

¹⁰⁸ RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 6/2003, cit, p. 285.

¹⁰⁹ PORTUGAL, cit, p. 2.

¹¹⁰ RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 6/2003, cit, p. 284.

¹¹¹ PORTUGAL, cit, p.19.

relevante como sendo: garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas. Como se poderá constatar é um objectivo direccionado para a componente militar da defesa. Os restantes objectivos voltam a direccionar-se, maioritariamente, para esta componente. Parece-nos, por conseguinte, deficitária a orientação política quanto aos objectivos securitários a atingir, na medida em que, não corresponde às exigências de um conceito de segurança alargada, que o próprio CEDN refere e defende. Apesar desta limitação, podemos deduzir alguns objectivos estratégicos que extravasam o domínio estritamente militar: promover um adequado espírito segurança e defesa junto da população portuguesa; dissuadir, e se necessário, enfrentar as ameaças; preservar o vínculo transatlântico e contribuir para intensificar a cooperação multilateral e o reforço das capacidades de segurança e defesa nos âmbitos da ONU, UE, OTAN e Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Na identificação de parceiros e aliados, assume que no sistema de segurança e defesa, tem como eixo estruturante a OTAN, explicitando que “corresponde à melhor opção de Portugal no quadro da defesa do nosso espaço geográfico e da valorização da nossa posição estratégica”¹¹². Não esquece, porém, que é membro da UE, mostrando o desejo de contribuir para a estabilidade, coesão e aprofundamento do projecto europeu. Deseja, igualmente, que a UE seja mais capaz e que consiga um maior protagonismo na resolução de conflitos ou de crises que lhe digam respeito. Tendo como pano de fundo o alargamento da UE e da OTAN, atribui, também, importância ao reforço da cooperação com países do Centro e Leste Europeu. Quanto ao vínculo transatlântico, considera-o extremamente útil a Portugal no quadro geopolítico e geoestratégico dos seus espaços de influência e de interesse. Por isso, interessa o bom relacionamento entre a Europa e os EUA. Na defesa deste objectivo refere que “partilhamos uma visão de complementaridade e articulação entre as políticas de defesa e segurança que se desenvolvem na NATO e na UE e acreditamos no reforço do pilar europeu da NATO”¹¹³. Esta é, aliás, a situação que mais interessa às partes envolvidas, na medida em que, evita a duplicação de esforços ou de investimentos que resultariam em relações conflituais e concorrenciais, com prejuízo directo para Portugal. No que concerne à CPLP, prevê na consecução dos seus objectivos, o reforço da sua dimensão de defesa, militar e não militar; a intensificação da cooperação multilateral, que visa a valorização do conjunto dos países de língua portuguesa ao nível da ONU; e a intensificação das relações bilaterais entre Portugal e os Estados lusófonos¹¹⁴.

Na definição de potencialidades a explorar, centra o seu discurso, na transformação das principais organizações internacionais na adequação às exigências da segurança cooperativa. Refere

¹¹² RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 6/2003, cit, p. 285.

¹¹³ Idem, p. 285 e 286.

¹¹⁴ Idem, p. 286.

nominalmente, a ONU, a OSCE, a OTAN, a UE e a CPLP (relevância dada aos primeiros passos na sua dimensão de segurança e defesa). As potencialidades internas a explorar são o conhecimento e a experiência adquiridos pela participação activa de Portugal nos diversos domínios das relações externas, para modernizar estruturas, conceitos e mentalidades. A sua posição geoestratégica merece, também, o atributo de potencialidade ao afirmar “O carácter euro-atlântico de Portugal confere-lhe, aliás, um papel próprio, valorizado e valorizável, no quadro da União Europeia, (...)”¹¹⁵. No âmbito do combate às ameaças transnacionais, parece-nos uma potencialidade, a coesão da sociedade portuguesa, enquanto vector de unidade nacional e de solidariedade intergeracional e interterritorial. Por último, o CEDN ao citar a capacidade de relacionamento dos portugueses com outros povos, refere-a como potencialidade a explorar no diálogo entre nações, culturas e civilizações.

Quanto às vulnerabilidades, refere algumas de âmbito externo com destaque para: o “aumento do diferencial existente ao nível das despesas e dos investimentos militares, factor que, acentuando-se enfraquece a coesão entre os aliados”¹¹⁶. No âmbito interno, podemos dizer que prefere convertê-las em desafios que já anteriormente identificámos.

II.6.a.3 - O CONCEITO DECIDIR

No quadro da sua acção estratégica parece relevante a seguinte afirmação: “O terrorismo transnacional apresenta-se, pois, como uma ameaça externa e, quando concretizado, como uma agressão externa, pelo que a sua prevenção e combate se inserem claramente na missão das Forças Armadas”¹¹⁷. Esta afirmação sugere, em nossa opinião, o uso da força armada no quadro externo, de forma preventiva e no quadro interno, de forma reactiva. Refere também, que “em defesa da coesão nacional, o Estado, através de meios políticos, diplomáticos, se necessário, militares, deverá prepara-se para poder defender as vidas e os interesses dos Portugueses, em qualquer momento, onde quer que se encontrem, no respeito pelo direito internacional”¹¹⁸. Podemos concluir do exposto, que Portugal actuará em prevenção e em reacção, recorrendo a todos os modos da estratégia, preferencialmente, no quadro de uma organização ou de uma aliança. Facto, aliás, confirmado quando refere que é necessária uma “filosofia preventiva e uma visão global da evolução dos focos de insegurança internacional e das crises que deles decorrem, com o intuito de as prevenir e limitar, evitando o seu desenvolvimento para formas de conflitualidade agravada”¹¹⁹. Esta afirmação encerra em si os princípios estratégicos de

¹¹⁵ RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 6/2003, cit, p. 283.

¹¹⁶ Idem, p. 282.

¹¹⁷ Idem, p. 279.

¹¹⁸ Idem, p. 283.

¹¹⁹ Idem, p. 280.

Portugal: 1- Combater as ameaças de forma multilateral e cooperativa e 2- Combater as ameaças através de acções preventivas. Em nenhuma parte do CEDN ou VECF se faz alusão à preempção.

Mas Portugal, tal como a totalidade dos actores em estudo, não elege o uso da força armada como modo preferencial da estratégia para enfrentar as ameaças. Reserva um espaço importante para acções pacíficas de cooperação no apoio ao desenvolvimento. Nestas acções pacíficas podemos, também, incluir o seu *soft power*, que deriva dos seus laços histórico-culturais com os países lusófonos e das organizações de que faz parte. A importância que concede às alianças e à cooperação internacional, dá o necessário suporte para considerar a segurança cooperativa como forma de otimizar a resposta dos actores internacionais. A VECF neste domínio introduz, também, a dimensão da Segurança Humana, particularmente, importante na promoção do desenvolvimento nos designados Estados frágeis¹²⁰.

II.6.a.4 - O CONCEITO AGIR

Por força da sua posição geográfica e da multiplicidade das organizações de que faz parte, os seus espaços de intervenção/articulação derivam das fronteiras que possui, desde a económica, a política, a da segurança e defesa e a cultural. Assim, os seus principais espaços de intervenção/articulação são a ONU, a UE, a OTAN e a CPLP. Devemos enfatizar, que das acções estratégicas em curso releva o apoio ao reforço do prestígio e da actuação da ONU e da UE, através do contributo de Portugal em operações humanitárias e missões de apoio à paz, favoráveis à segurança e estabilidade globais e regionais.

Do seu espaço estratégico de interesse nacional conjuntural (EEINC), pormenoriza outros espaços, como por exemplo, o Atlântico Sul, Macau, os países onde exista uma forte presença de comunidades portuguesas, os países de origem das comunidades imigrantes em Portugal, e os resultantes da sua relação transatlântica com os EUA e com os países do Magrebe. No quadro de cooperação no EEINC, merece particular relevância, o apoio ao desenvolvimento dos países africanos lusófonos, na promoção dos valores democráticos e da boa governação, e ainda, na sua boa integração nas dinâmicas económicas da globalização. Portugal tem de facto uma palavra importante no diálogo Norte-Sul. Já no que toca a um quadro geral de relações Norte-Sul e Sul-Sul, “a valorização do espaço da CPLP é, pela riqueza da partilha de conhecimentos e pela posição estratégica que pode assumir no seio da comunidade internacional, uma prioridade para Portugal”¹²¹.

No capítulo das iniciativas de âmbito interno, relevantes no combate às ameaças transnacionais, o

¹²⁰ PORTUGAL, cit, p. 19.

¹²¹ Idem, p. 25.

CEDN dá a seguinte orientação: “A defesa militar deve ainda articular-se com as componentes não militares da defesa nacional, nomeadamente, o planeamento civil de emergência, de forma a permitir a utilização eficaz de meios próprios ou constituídos para tempos de crise, ou eventual conflito (...)”¹²². Na consecução deste desidrato, refere no âmbito do combate ao terrorismo, que o Estado deve: “Reforçar o papel e qualidade e a partilha de informações de carácter estratégico e operacional, (...) Dar a adequada prioridade, na definição do esforço, estrutura e meios da defesa nacional, à necessidade de melhor conhecer, detectar, dissuadir e reprimir o fenómeno terrorista (...)”¹²³. Portugal parece querer «acordar» para fazer face às ameaças transnacionais, no entanto, algumas destas orientações não passam de uma visão.

Algumas iniciativas na área da temática em estudo estão sumariamente descritas em apêndice.

II.7 - A ARTICULAÇÃO ENTRE ESTRATÉGIAS

Analizadas que estão as estratégias de cada actor, importa agora avaliar a sua articulação. Gostaríamos de começar por recordar que o conceito ARTICULAÇÃO, no âmbito deste trabalho, encerra em si as dimensões: convergência e cooperação de estratégias e de sincronização de efeitos. A convergência será avaliada por acção comparativa, entre os actores em estudo, dos indicadores: Observar, Orientar e Decidir, das suas estratégias. A cooperação será analisada por acção comparativa, entre os actores em estudo, do indicador – Agir. Por último, a sincronização será avaliada de acordo com o indicador - *Effects-based Approach*, que construímos a partir do conceito *Effects-based Operations*.

II.7.a - A CONVERGÊNCIA DAS ESTRATÉGIAS – Observar, Orientar e Decidir

Na análise comparativa das estratégias nestes três indicadores, podemos verificar que existe a identificação do mesmo ambiente estratégico. Quanto à distribuição de poder do SPI, parecem concordar numa ordem uni-multipolar, pela existência da supremacia militar, e não só, dos EUA e ascensão de outros pólos de poder global. A excepção é a ONU, que não caracteriza o SPI quanto a distribuição de poder. Na identificação das ameaças, a convergência é também notória, mas frágil, ressaltando em todas as estratégias a primazia das ameaças transnacionais com destaque para o terrorismo, a proliferação das ADM e a criminalidade organizada.. Consideram ainda, outras de natureza não transnacional, mas que pela interligação entre riscos e ameaças à escala global, que todos admitem, poderão motivar, apoiar ou constituir-se elas próprias, ameaças transnacionais. Incluem-se neste «pacote», os conflitos regionais e os Estados párias e falhados. As regiões que

¹²² RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 6/2003, cit, p. 284.

¹²³ Idem, ibidem.

constituem ameaça, risco e preocupação, também são motivo de convergência. Todos os actores, centram as suas atenções em África, no Médio Oriente, na Ásia Central e do Sul e no Cáucaso. A excepção é feita em relação à ONU e aos EUA, que tem uma esfera de actuação muito mais vasta que os restantes, e por conseguinte, elegem mais algumas áreas. A primeira das divergências, pelo menos escrita, aparece no domínio da identificação dos adversários e da percepção da ameaça. Enquanto que existe consenso em redor da organização terrorista Al-Qaeda, nem todos os actores referem o nome de Estados, preferindo referir regiões. Também a percepção da iminência da ameaça em cada um dos seus espaços, nacional, regional e global, não é a mesma. Ou seja, identificam praticamente as mesmas ameaças, mas não as consideram com igual probabilidade de afectarem a segurança e bem-estar em cada um dos seus espaços, próprios, de influência e de interesse, excepção feita, ao terrorismo e à proliferação de ADM. A natureza dos desafios é bastante diversa em função das vulnerabilidades de cada actor nos domínios externo e interno. No entanto, os desafios mais referenciados são os do combate aos efeitos negativos da globalização e as necessárias transformações internas para fazer face às ameaças, que correspondem, normalmente, ao aumento de capacidades. No campo das oportunidades, a que parece relevante é a cooperação internacional, uns de forma mais restrita, outros de forma global. Neste capítulo o consenso é notório.

Quanto ao estado-final político desejado, existe uma maioria consensual, com excepção da OTAN e Portugal. A maioria converge para um estado-final relacionado com o mundo, resultantes de alguns objectivos políticos de natureza global. A OTAN e Portugal divergem dos restantes, elegendo estados-finais de esfera regional e nacional, respectivamente. Parece-nos desadequado face à natureza das ameaças e da sua interligação com os riscos. Estes estados-finais limitam, do ponto de vista teórico, a acção estratégica dos actores em causa, dificultando a sincronização das acções estratégicas na sua globalidade. A esta situação, não serão alheios, com certeza, os seguintes factos: o actual CEOTAN é anterior ao ataque terrorista às Torres Gêmeas e à intervenção da organização no Afeganistão; o CEDN é profundamente marcado pela dimensão da defesa militar, não sendo suficientemente abrangente na resposta a um conceito de segurança alargada. Tratando-se de actores que de uma maneira ou de outro pertencem a organizações comuns, parece-nos que o estado-final político desejado deveria ser mais convergente, a fim de garantir a necessária e obrigatória coerência. Apesar disto, as práticas das acções estratégicas de todos os actores, por força dos imperativos reais do ambiente estratégico e das parcerias, cooperações e alianças em que se inserem, têm contribuído para um estado-final relacionado com o mundo em geral. Quanto aos objectivos políticos e estratégicos, marcados pelo que referimos anteriormente, não são competitivos, nem divergentes, serão antes, de alcances diferentes, deixando «vazios» que importa preencher.

No que concerne aos aliados e parceiros «permanentes», existe convergência, particularmente,

porque na maioria dos casos pertencem às mesmas organizações. Todos estabelecem como meta o multilateralismo efectivo e conferem grande importância à intervenção de organizações não-estatais e de entidades do sector privado. A diferença reside, novamente, no alcance e na dimensão das parcerias e alianças; os EUA e a UE procuram alianças com actores globais fora da OTAN, através das designadas coligações de vontade, sendo notório que os norte-americanos contemplam os cinco continentes. A ONU procura uma parceria global, a OTAN procura, preferencialmente, alianças e parcerias com os países da sua periferia e Portugal volta-se para o Magrebe, o Atlântico Sul e para a África Subsariana. No campo restrito ao combate das ameaças transnacionais, pensamos que o facto de cada actor revelar prioridades diferentes, não é sinónimo de divergência, pensamos até que corresponde, informal ou formalmente, à divisão do trabalho estratégico na procura de atingir o estado-final desejado. Isto não invalida que deva existir alguma sobreposição, a fim de garantir flexibilidade e várias opções ao conjunto dos actores em análise na consecução dos seus objectivos comuns.

As vulnerabilidades e potencialidades identificadas resultam, maioritariamente, de condições intrínsecas aos actores (articulação e capacidades internas), do fenómeno da globalização, do quadro das relações internacionais (cooperação internacional e percepção da ameaça), das características e da natureza transnacional das ameaças (desterritorializadas). Nestes aspectos os actores convergem.

Vejam agora a convergência das suas acções estratégicas quanto ao processo adoptado, ao modo da sua estratégia, aos meios utilizados e ao momento de actuação. Quanto ao processo, todos os actores elegem o cooperativo e o multilateral. Consensualmente, elegem como mecanismo para combater as ameaças, o inerente à Segurança Cooperativa. No entanto, a ONU, a UE e Portugal, referem também o mecanismo da Segurança Humana. Por fim, e por força da natureza das suas organizações, a ONU contempla a Segurança Colectiva e a OTAN a Defesa Colectiva. Apesar da multiplicidade de mecanismos, consideramo-los complementares, não prejudicando a articulação das estratégias no combate às ameaças transnacionais. Quanto ao modo, todos os actores colocam a hipótese da utilização das estratégias directa e indirecta. Todos demonstram preferência pela utilização da estratégia indirecta, não colocando de parte o uso efectivo da força armada na defesa dos seus interesses vitais. O *soft power* é também previsto de forma unânime. Ou seja, colocarão à disposição da sua acção estratégica, todos os seus meios tangíveis e intangíveis. A questão mais controversa entre os actores é relativa ao momento. Todos admitem actuação preventiva no campo da dissuasão (excepção feita à ONU), na prevenção de conflitos e nos mecanismos de cooperação e parceria. Já não é clara a unanimidade no que refere à opção armada neste tipo de actuação. Os EUA, a ONU (legitimada pelo CS) e Portugal (no quadro de uma aliança) admitem explicitamente o recurso à força armada de modo preventivo. A UE não é clara neste capítulo, e a sua opção preferencial pelo *soft power*, induz que não actuará preventivamente com recurso à força armada. No

que concerne a acção preemptiva, somente os EUA e a ONU a contemplam nas suas acções. Face ao exposto, pensamos que a maior divergência na articulação das estratégias de combate às ameaças transnacionais dos diferentes actores, reside exactamente no momento para o uso efectivo da força armada. Esta divergência não tem, no entanto, impossibilitado a articulação das respectivas estratégias indirectas e *soft power's*.

II.7.b - A COOPERAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS – Agir

Os indicadores desta dimensão são os espaços e mecanismos de intervenção que cada actor elege. Deixaremos a ONU de fora da comparação, na medida que, o seu cariz universalista e o seu complexo e abrangente Sistema, contempla um grande número de iniciativas que promovem o combate às ameaças de forma global, e das quais fazem parte a maioria dos actores em análise.

Obviamente, que esta análise não poderá ser exaustiva, porque os actores têm inúmeras iniciativas que não foram expostas neste trabalho. No entanto, com o enquadramento dado pelas estratégias estudadas e pela descrição de alguns mecanismos, podemos concluir sobre a tendência da sua acção em termos de espaços e objectivos. Assim, podemos verificar que os actores são coerentes com a orientação que pretendem dar à sua acção estratégica, escolhendo os espaços e mecanismos de intervenção que lhes permitam atingir os seus objectivos políticos e estratégicos. Os actores em estudo, na maioria dos casos, partilham os espaços e mecanismos que foram expostos e que consideramos relevantes no combate às ameaças transnacionais. Na maior parte dos casos, todos partilham e fomentam iniciativas na prevenção e resolução de conflitos, no campo da promoção da democracia, do Estado de direito e da boa governação; da defesa da dignidade humana; da defesa e da segurança; do crescimento económico e do desenvolvimento. Se tudo parece «pacífico» no campo da estratégia indirecta e *soft power*, o mesmo já não se pode dizer da estratégia directa, onde a liberdade de acção de cada actor para cooperar, é limitada pelas suas capacidades e legitimação da sua acção, interna e externamente. Regionalmente, as suas acções cooperam cumulativa e complementarmente em: África, Ásia, Médio Oriente e Europa de Leste.

Podemos então concluir, que a cooperação é realizada, informal ou formalmente, em função da liberdade de acção de cada um e que é promovida a divisão, a complementarização e/ou reforço do trabalho estratégico, embora em maior grau, nos domínios do *soft power* e estratégia indirecta.

II.7.c - A SINCRONIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS - *Effects-Based Approach*

Segundo Edward Smith “*Effects-based operations are coordinated sets of actions directed at shaping the behaviour of friends, foes, and neutrals in peace, crisis and war (...) actions create effects (...) They represent a unified approach to national strategy (...) Thus, the concept of effects-based*

operations becomes a key to applying network-centric capabilities and concepts on multiple levels to deal with a security environment that combines both old and new threats”¹²⁴. Significa isto, que o conceito é aplicável ao tema («novas» ameaças), ao nível em análise (estratégia total) e está intimamente ligado com o ciclo de Boyd, anteriormente utilizado, na medida em que, cada acto tem por consequência um efeito, que desejavelmente é aquele que se previa. Os efeitos obtidos, desde que concorrentes, farão a massificação do efeito pretendido. Isto é, a articulação de estratégias é realizada, não só, ao nível dos fins a atingir (estado-final desejado), mas também, ao nível dos efeitos a produzir. Os factores de sucesso deste tipo de operações, explicados em apêndice, são: as opções, flexibilidade e coordenação¹²⁵. Vejamos cada um destes factores *per si*.

II.7.c.i - O FACTOR OPÇÕES

Como já pudemos verificar, o conjunto das iniciativas no âmbito da estratégia indirecta e *soft power* em que cada actor participa ou cria, é vasto. A acção de cada um, contribui de facto para o reforço e divisão do trabalho estratégico. São exemplo disto, as diversas iniciativas que cada actor tem em exclusivo ou em conjunto, ao nível do continente africano. Ao nível dos objectivos, pudemos afirmar que as iniciativas promovem a existência de um leque de opções no combate às ameaças transnacionais. O problema coloca-se ao nível das capacidades, que diferem de organização para organização e de país para país. Significa isto, que ao nível das capacidades, só um elevado grau de convergência das diversas acções estratégicas, permite criar um verdadeiro e eficaz leque de opções, uma vez que promove a rentabilização e evita o desperdício. Como já tivemos ocasião de ver, existe convergência, mas não o suficiente, fundamentalmente por força de: 1 - Estados-finais políticos desejados não completamente concordantes; 2- Falta de unidade na identificação clara e nominal dos adversários/inimigos, excepção feita à Al-Qaeda; 3 - Falta de unidade na percepção da iminência da ameaça em cada um dos seus espaços, nacional, regional e global; e 4 - Falta de consenso no momento de actuação das suas acções estratégicas, nomeadamente, no que concerne ao uso efectivo da força armada. A este nível a situação é, de facto, mais complicada, uma vez que, os EUA são militarmente a única potência verdadeiramente global e não existe nenhuma organização ou país que os substitua ou os reforce neste capítulo.

Assim, uma análise cuidada dos mecanismos e capacidades permite-nos concluir que o leque de opções existe aos níveis da estratégia indirecta e do *soft power*, e é claramente insuficiente ao nível da estratégia directa. Poderá existir, se os países desenvolverem capacidades militares que garantam

¹²⁴ SMITH, Edward R. – Effects Based Operations. Applying Network Centric Warfare in Peace, Crisis, and War, p. xiii-47.

¹²⁵ Idem, p. xviii-xix.

alguma autonomia à ONU e à UE, sem prejuízo da OTAN e dos EUA. Nesta condição será possível realizar a divisão do trabalho estratégica pela natureza das intervenções (conflitos de alta e baixa intensidade) e/ou pelos espaços geográficos de actuação (intervenção regional e global).

II.7.c.ii - O FACTOR FLEXIBILIDADE

Começamos esta análise pelos elementos essenciais deste factor. Os sistemas de alerta e informação existem, individualmente em cada país, e colectivamente no seio das organizações e dos quais beneficiam os países membros. Ou seja, formal ou informalmente, existem sistemas, tendencialmente, em rede, de alerta e informação, que permitem a tomada de decisão coordenada e integrada para produzir os efeitos desejados. Os problemas iniciam-se quando o uso da força armada está «em cima da mesa». A primeira vítima das divergências, que já identificámos, é a falta de celeridade dos processos de decisão em cada organização e país. Ao nível da ONU, o CS nem sempre é eficaz, veja-se o caso do Iraque, a OTAN e a UE ficam maniatadas pelas opiniões públicas e pelas sensibilidades dos organismos governamentais de cada país, que a alternância democrática trata de agravar. Ou seja, no caso concreto do uso da força armada, a falta de celeridade dos processos de decisão pode diminuir a flexibilidade de cada um dos actores *per si* ou o seu conjunto no seio de uma organização. Quanto ao elemento - Liberdade de acção - verificamos que é diferente de actor para actor em função do seu peso específico no SPI, das características das suas acções estratégicas e das suas capacidades. Se no âmbito da estratégia indirecta esta questão é ultrapassável, o mesmo não se pode dizer no âmbito da estratégia directa, pelas razões já apontadas no factor OPÇÕES. Concluindo, existe capacidade para alterar a divisão ou reforço do trabalho estratégico em função da liberdade de acção de cada actor cooperante na esfera da estratégia indirecta e *soft power*, mas diminui, consideravelmente, no âmbito da estratégia directa.

II.7.c.iii - O FACTOR COORDENAÇÃO

Neste factor é importante a convergência das acções estratégicas, nomeadamente, nos seus fins, ou na linguagem deste trabalho, no estado-final político desejado. Será essa orientação política que irá garantir a unicidade e sinergia do trabalho estratégico. As capacidades de cada actor têm, neste factor, menor importância, na medida em que, a necessária economia de forças na optimização das capacidades de cada actor, poderá garantir a unicidade e sinergia de que já falámos. Face ao exposto, a coordenação existe só na medida em que as acções estratégicas convergem. Na medida em que a convergência não é total, a coordenação poder-se-á considerar sofrível, sendo insatisfatória, quanto ao emprego da força armada.

CAPÍTULO III – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

III.1 - NOTA INTRODUTÓRIA

As conclusões e recomendações que se seguem visam “apresentar a investigação efectuada na sua globalidade, dando ao leitor uma ideia do que foi feito, como foi feito e o que daí resultou”¹²⁶. Iremos assim, fazer uma retrospectiva das grandes linhas do procedimento seguido e a apresentação dos contributos para o conhecimento¹²⁷, que irão centrar-se, fundamentalmente, ao nível da formulação de considerações e modelos teóricos de análise, construção e articulação de estratégias e ao nível teórico-prático na resposta à questão central: Quais os principais desafios e oportunidades para a estratégia total de Portugal, enquanto Estado soberano gerador e usufrutuário de políticas e estratégias de combate às ameaças transnacionais? Será neste âmbito que faremos referência a algumas propostas e recomendações.

Iniciámos a nossa investigação com o enquadramento conceptual que se centrou, fundamentalmente, nas diferentes dimensões da estratégia e no ambiente estratégico, nomeadamente, quanto: à distribuição de poder, às relações internacionais e à mudança do paradigma da segurança e defesa, por força do afloramento das ameaças transnacionais e da importância estrutural crescente dos grandes espaços de cooperação no seio do SPI. Do necessário enquadramento conceptual caminhou-se para a análise do grau de convergência e de cooperação das diferentes estratégias totais e do grau de sincronização dos efeitos produzidos ou a produzir pelas diferentes acções estratégicas. Para o efeito, construiu-se um modelo de análise adaptado à realidade estratégica, de características dedutivas e indutivas, suportado nas questões central e derivadas, no ciclo de Boyd e nos conceitos e campo de aplicação das *Effects-based operations*. Foi, assim, possível validar as hipóteses de investigação, das quais destacamos: **H2** – O actual ambiente estratégico, marcado pelo afloramento e interligação das ameaças transnacionais e pela importância estrutural crescente dos grandes espaços de cooperação no seio do SPI, promoveu o alargamento do conceito de segurança, a indivisibilidade da segurança interna e externa, e a interdependência das seguranças nacional e internacional, transformando os mecanismos da Segurança Cooperativa como uma das soluções do combate às ameaças transnacionais; **H3** – A interdependência dos actores e da convivência internacional promove a interligação dos desafios e ameaças de natureza local às de natureza transnacional, obrigando a que o combate às segundas se faça também no domínio das primeiras; **H4** – Na medida da liberdade de acção de cada actor, que deriva da sua realidade geopolítica e geoestratégica, o grau

¹²⁶ INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES, cit, p. 6.

¹²⁷ Idem, ibidem.

de articulação das estratégias, no combate às ameaças transnacionais, que promova a divisão, o reforço e/ou a complementarização do trabalho estratégico, é superior nos âmbitos das estratégias indirecta e *soft power*, e é limitado no que concerne ao uso efectivo da força armada; e finalmente a **HG** – O actual ambiente estratégico, no combate às ameaças transnacionais, apresenta oportunidades que permitem ao Estado Português maximizar as suas potencialidades, que derivam da sua realidade geopolítica e geoestratégica, na promoção da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul; e apresenta, também, desafios que «obrigam» o Estado Português a reformular o seu Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a fim de proteger ou colmatar as suas vulnerabilidades, que derivam do reforço do conceito de segurança alargada, da indivisibilidade da segurança interna e externa e da interdependência das seguranças nacional e internacional.

III.2 - A ARTICULAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE COMBATE ÀS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS

Para concluirmos sobre a articulação das estratégias, vamos suportar-nos na análise que já fizemos tentando integrar as respectivas conclusões no modelo de articulação adaptado do *U.S. Army War College* a que nos referimos em apêndice: *ENDS – EFFECTS – WAYS – MEANS*, verificando em que medida a articulação de estratégias, dá corpo a uma estratégia coerente e completa.

No âmbito do factor *ENDS*, gostaríamos de começar por citar Harry Yarger: “(...) *strategy cannot be formulated in a policy or intellectual vacuum. The strategist must know the end-state he is trying to achieve*”¹²⁸. Neste capítulo, apesar dos actores em estudo, identificarem o mesmo ambiente estratégico, o grau de convergência dos seus estados-finais desejados, não é total. Portugal e a OTAN elegem estados-finais desejados de dimensão nacional e regional, respectivamente, enquanto que os restantes actores têm estados-finais de natureza global. Tratando-se de actores e de organizações que de uma maneira ou de outra se interligam, parece-nos que o estado-final desejado deveria ser mais convergente, a fim de garantir as necessárias e obrigatórias coerências e sinergias no combate às ameaças identificadas por cada um, que são maioritariamente, coincidentes e de natureza transnacional.

No campo dos *EFFECTS*, segundo Harry Yarger, “*Strategy provides direction for the persuasive or coercive use of instruments of power to specified objectives to create strategic effects leading to the desired end-state (...)*”¹²⁹. Esta afirmação aplica-se a um Estado isolado ou a um grupo de Estados cooperantes, formal ou informalmente. Neste caso, os efeitos a produzir por cada Estado poderão não ser coincidentes, no entanto, é obrigatório que sejam concordantes e concorrentes, de

¹²⁸ YARGER, cit, p.9.

¹²⁹ Idem, ibidem.

molde a produzir a massificação do efeito que conduz ao estado-final desejado por todos. Os factores deste fenómeno complexo, como já pudemos demonstrar, são: as opções, a flexibilidade e a coordenação. Aos níveis da estratégia indirecta e *soft power*, conclui-se que existem diversas opções. Os actores possuem capacidades e iniciativas que promovem a divisão, o reforço ou a complementarização do trabalho estratégico. Já no que refere à estratégia directa, as opções são claramente insuficientes, dependendo quase em exclusivo, dos EUA. Neste domínio, afigura-se difícil a divisão do trabalho estratégico entre os diversos actores, quer ao nível da natureza das intervenções, quer ao nível da responsabilização da intervenção por regiões geográficas. Na esfera da flexibilidade, existem sistemas de alerta e informação (*intelligence*) formais e informais, que permitem a tomada de decisão coordenada e integrada dos diferentes actores para produzir os efeitos desejados. No entanto, tudo se complica quando está em causa o uso efectivo da força. A elevada complexidade e falta de celeridade dos processos de decisão, a defesa dos interesses e da soberania de cada Estado e a força influenciadora das opiniões públicas de cada país, tornam difícil a capacidade de alterar a divisão ou o reforço do trabalho estratégico em função da liberdade de acção de cada actor cooperante. Isto é particularmente relevante, no caso no combate às ameaças transnacionais, em que a intervenção poderá ter que se fazer fora das fronteiras geográficas de cada país, colocando problemas ao nível da necessidade e da legitimidade da acção. Para além desta limitação, temos ainda a que resulta do facto de cada actor ter um peso específico diferenciado no SPI, e, por conseguinte, liberdades de acção diferentes, não sendo possível em todas as ocasiões, substituírem-se com igual eficácia. O factor coordenação equaciona, novamente, o grau de convergência entre os diferentes actores, nomeadamente, aos níveis do estado-final desejado e da identificação das ameaças, que como já tivemos de oportunidade de expôr, apresenta algumas vulnerabilidades. Neste âmbito, as diferenças de capacidades entre actores não constituem problema, na medida em que, a necessária economia de forças na optimização de capacidades de cada actor, poderá garantir a unicidade e sinergia do trabalho estratégico. Na abordagem ao factor *WAYS* do modelo de articulação, temos de retirar conclusões no âmbito da dimensão “Decidir” do nosso modelo de análise, nomeadamente, dos indicadores relacionados com a acção estratégica. As principais conclusões a retirar prendem-se com os indicadores: “MODO” e “MOMENTO”. Nos restantes indicadores, todos os actores optam por mecanismos do multilateralismo e da segurança cooperativa. Quanto ao modo da acção estratégica, todos os actores demonstram preferência pela utilização da estratégia indirecta e *soft power*, não colocando de parte o uso efectivo da força armada na defesa dos seus interesses e objectivos vitais. No entanto, é importante referir, que a OTAN, a UE e Portugal, condicionam o uso da força pela legitimação no quadro da ONU, enquanto que os EUA, actuarão fora desse quadro, se necessário. Quanto ao “MOMENTO”, gostaríamos de reforçar a sua

importância em qualquer acção estratégica pela sua directa relação com os efeitos a produzir na consecução de objectivos e estado-final desejado. Segundo Harry Yarger: “...*Deciding when to undertake a strategy is also critical. If the historical timing is correct, then small actions can have large strategic effects. If the timing is wrong, results invariably take larger efforts and cost more in terms of tangible and intangible resources*”¹³⁰. Tem sido neste âmbito que têm residido as maiores controvérsias. Todos admitem actuação preventiva, no campo da dissuasão (excepção feita à ONU), na prevenção de conflitos e nos mecanismos de cooperação e parceria. Já não é clara a unanimidade no que refere à opção armada neste tipo de actuação. Os EUA, a ONU (legitimada pelo CS) e Portugal (no quadro de uma aliança) admitem explicitamente o recurso à força armada de modo preventivo. A UE não é clara neste capítulo, e a sua opção preferencial pelo *soft power*, induz que não actuará preventivamente com recurso à força armada. No que concerne a acção preemptiva, somente os EUA e a ONU a contemplam nas suas acções. Julgamos que este facto reside numa confusão conceptual entre acção preemptiva e preventiva nos restantes actores. A referência a acções preventivas nos conceitos estratégicos da UE e de Portugal, parece referir-se a acções preemptivas, na medida em que, o uso da força é condicionado pela revelação de uma ameaça ou agressão iminente. Esta forte divergência não tem, no entanto, impossibilitado a articulação das respectivas estratégias indirectas e *soft powers*. Quanto aos *MEANS*, todos os actores colocam a hipótese de utilizar todos os instrumentos que estão à sua disposição. Prevêem a utilização de instrumentos político-diplomáticos, económicos, militares, psicológicos, etc. Ou seja, colocarão à disposição da sua acção estratégica todos os seus meios tangíveis e intangíveis. Por conseguinte, os actores não colocam restrições à utilização de todos os seus meios, no entanto, existem limitações constrangedoras na actuação combinada, na medida em que, as diferenças de capacidades diminuem as opções para a divisão, o reforço ou complementarização do trabalho estratégico.

III.3 - OS PRINCIPAIS DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A ESTRATÉGIA TOTAL DE PORTUGAL ENQUANTO ESTADO SOBERANO GERADOR E USUFRUTUÁRIO DE POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE COMBATE ÀS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS

Vamos concentrar-nos no conceito OBSERVAR do nosso modelo de análise, na medida em que, será a visualização do ambiente estratégico que colocará a nú as principais consequências para a estratégia total de Portugal, fundamentalmente, por via das oportunidades e dos desafios que se apresentam. Serão estes desafios e oportunidades que deverão orientar a construção, a

¹³⁰ YARGER, cit, p. 13.

decisão e a execução da acção estratégica portuguesa, com o objectivo de maximizar as suas potencialidades e simultaneamente minimizar, proteger ou colmatar as suas vulnerabilidades.

III.3.a - A PRINCIPAL OPORTUNIDADE – A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Da análise realizada no capítulo II, podemos eleger a cooperação internacional, e por consequência, o multilateralismo efectivo, como a principal oportunidade identificada na maioria dos actores. A realidade em termos políticos e estratégicos decorrentes da sua localização e da sua acção externa, colocam Portugal numa posição privilegiada neste quadro, como vamos poder constatar. Nós discordamos, no actual quadro do combate às ameaças transnacionais, da ideia de que os objectivos da política externa de uma “potência de recursos limitados, como é o caso de Portugal, para além da preservação das suas individualidades e identidade, e da sua soberania, não poderão normalmente ter a pretensão de ir muito além de consecução de prestígio e de influência”¹³¹. Nós entendemos que o combate às ameaças transnacionais abre uma oportunidade única a Portugal de se afirmar no mundo pelo seu papel interventivo e pelo recurso que as principais organizações farão ao conhecimento e às relações internacionais que tem com organizações e países terceiros. Para sistematizar a principal oportunidade, iremos utilizar as definições do triângulo e polígono estratégicos¹³², nomeadamente, o Português e o Mundial, respectivamente. A diversidade geopolítica e geoestratégica destes espaços conferem uma excelente oportunidade de Portugal reforçar a sua posição no mundo. Eles acabam por encerrar em si aquilo que Jaime Gama designa como os quatro elementos¹³³ necessários para afirmar Portugal no mundo: a sua localização atlântica e o valor da posição estratégica daí decorrente; os laços históricos e culturais, cuja língua portuguesa é a sua maior expressão, que ainda hoje perduram nos diversos continentes; a diáspora portuguesa; e a intervenção de pendor pacifista e construtivo de Portugal, no contexto internacional. São estes factores que importam maximizar no aproveitamento da oportunidade que se abre no quadro das relações internacionais, e em particular, no âmbito do combate às ameaças transnacionais. Portugal tem reservado um papel na promoção da segurança cooperativa.

O «TRIÂNGULO» ESTRATÉGICO PORTUGUÊS (TEP) tem como vértices, o continente, o arquipélago da Madeira e o arquipélago dos Açores. A importância deste espaço no âmbito do combate às ameaças transnacionais extravasa a dimensão estritamente militar, incluindo necessidades de controlo e de fiscalização com implicações que ultrapassam a dimensão nacional. É este espaço

¹³¹ CARVALHO, Virgílio – A Importância do Mar para Portugal, p. 201.

¹³² PALMEIRA, José - O Poder de Portugal nas Relações Internacionais, p. 198-209.

¹³³ GAMA, Jaime - Política Externa Portuguesa 1983-1985, p. 155-166.

interterritorial que confere profundidade ao território português¹³⁴, e por consequência, à própria UE. Podemos reforçar esta ideia através das palavras do Comandante Virgílio de Carvalho, que refere que pelo espaço interterritorial “passam das mais importantes rotas marítimas comerciais que põem a Europa do Norte e do Sul em ligação com as Américas, a África, o Mediterrâneo, o Índico e o Pacífico”¹³⁵. O mesmo autor reforça que esta ampla área atlântica “permite efectuar um eficiente controlo da circulação da aviação comercial intercontinental, de grande interesse para a Europa”¹³⁶ e que “a necessidade de protecção de tão importantes rotas comerciais – e também militares – marítimas e aéreas, fazem com que o espaço interterritorial português seja tido por outros países como área de seu próprio interesse estratégico”¹³⁷. Este é em nossa opinião, mais um motivo para que Portugal construa um CESN, assente no conceito de segurança alargada e em estreita articulação com outros conceitos estratégicos de segurança, particularmente, com os da UE e dos EUA. Até porque, como refere, José Medeiros Ferreira, as ilhas atlânticas, podem ter funções estratégicas de articulação ou de fronteira¹³⁸. Também Jaime Gama defende que, Lisboa é a capital europeia mais perto do continente americano e de África e que o país detém um vasto espaço marítimo e aéreo, na confluência de várias rotas internacionais, cuja importância, se é grande em tempo de paz, se torna vital em situação de crise ou de conflito¹³⁹. Podemos concluir que Portugal possui uma localização que lhe impõe, por força dos seus compromissos, um papel crucial no controlo participado e integrado do Atlântico Norte. Portugal tem hoje, uma oportunidade para reforçar o seu prestígio, a sua liberdade de acção e o seu poder negocial, apostando na componente securitária do mar, gerando e usufruindo de mecanismos de segurança cooperativa no combate às ameaças transnacionais. A própria OTAN, ao assentar a sua defesa colectiva no *link* transatlântico, transforma Portugal na condição de país fronteira e de articulação, pelo menos na região do Atlântico Norte.

O «POLÍGONO» ESTRATÉGICO MUNDIAL (PEM) tem como vértices, a CPLP, a UE, a OTAN e os EUA. Como tivemos ocasião de constatar, África constitui uma região de preocupação e de oportunidade para a maioria dos actores em estudo. É consensual que a instabilidade africana tem impacto directo na segurança e paz internacionais, fundamentalmente, por via da proliferação de doenças à escala global, da imigração ilegal em massa e da interligação entre Estados frágeis, Estados párias, a criminalidade organizada e o terrorismo. A maioria reconhece que a política de desenvolvimento é um dos instrumentos mais poderosos no combate às causas destas ameaças. O sucesso destas políticas e as estratégias de apoio dependem do conhecimento profundo e

¹³⁴ PALMEIRA, cit, p.199.

¹³⁵ CARVALHO, cit, p. 99.

¹³⁶ Idem, p. 100.

¹³⁷ Idem, ibidem.

¹³⁸ PALMEIRA, cit, p. 201.

¹³⁹ GAMA, cit, p. 155-166.

individualizado das dinâmicas dos diversos países. Portugal, por força dos seus laços culturais e históricos com os PALOP, tem este *know how* que deve explorar e maximizar no quadro das relações internacionais, particularmente, no seio das organizações de que faz parte. Também as suas acções no apoio ao desenvolvimento, nas suas diversas dimensões (política, social, económico e militar) tendem a contribuir para o desenvolvimento e surgimento de novas capacidades e o reforço de organizações sub-regionais e continentais a Sul. A sua acção externa junto dos PALOP, contribui indirectamente, para que a médio prazo, a UA tenha capacidade de resposta às situações de conflitualidade em África. Esta capacidade deriva do desenvolvimento e operacionalização das arquitecturas de segurança e de defesa a nível regional (ex: CPLP) e nacional. Portugal deverá acompanhar as tendências de actuação fora do espaço europeu, fazendo valer as suas iniciativas existentes ou adaptando-as aos objectivos das organizações de que faz parte, com relevância para a UE e OTAN. Como referiu o então ministro da defesa Luís Amado, “quer no processo de Transformação da Aliança, quer no processo de evolução da PESD, devemos antecipar cenários que possam valorizar a nossa posição no seio das organizações respectivas. Neste sentido todas as orientações mais recentes de promoção de segurança no Atlântico Sul e em África devem merecer uma atenção particular da nossa parte”¹⁴⁰. Para além desta realidade, a localização geográfica de Portugal associada ao fenómeno da globalização e internacionalização das actividades económicas, políticas, sociais, culturais, científicas e outras, no quadro das organizações do polígono supracitado, colocam Portugal na posição de pólo de passagem ou de dinamização de uma rede complexa de interactividade e cooperação internacional. Portugal ao fazer parte de todos os vértices deste «polígono», cria as condições para que seja um Estado de articulação (à sua dimensão) e que tenha hoje uma oportunidade de contribuir decisivamente para a cooperação Norte-Sul e Sul-Sul.

III.3.b - O PRINCIPAL DESAFIO: A CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA NACIONAL

Da análise do CEDN e da VECF retirámos um conjunto de desafios de naturezas global e nacional. O que aqui importa referir é o de natureza interna, na medida em que, tem implicações estruturais na estratégia de Portugal. Podemos referir que o principal desafio de natureza interna, é a construção de um conceito estratégico suficientemente abrangente, capaz de articular todos os instrumentos do poder nacional, em sintonia com as organizações e parcerias de que faz parte, numa resposta eficaz ao conceito de segurança alargada.

¹⁴⁰ AMADO, Luís - Intervenção sobre Defesa Europeia,
http://www.mdn.gov.pt/Defesa/Discursos/historico/Luis_Amado/2005/IAEM_interv_sobre_def_europeia.htm.
Acedido em 18/06/06.

Por força da natureza das ameaças, alguns dos objectivos nacionais de segurança só serão atingidos através de uma abordagem multidisciplinar, cooperativa e articulada entre os vários domínios sectoriais da acção governativa e da sociedade civil. Importa, no actual ambiente estratégico, enfrentar as ameaças transnacionais emergentes, mas também erradicar as causas nas quais elas germinam e se desenvolvem. Esta consciência, foi como pudemos constatar, rapidamente adquirida pela UE, pelos EUA e pela OTAN, através da adopção de estratégias de segurança, com campos de actuação multidisciplinares e objectivos globais ou regionais que extravasam as suas fronteiras geográficas. Portugal ao fazer parte destas organizações não pode ficar indiferente e exige-se-lhe a adequação do seu conceito estratégico, já que as seguranças nacionais são cada vez mais indissociáveis da segurança internacional¹⁴¹. Portugal opta por definir um CEDN, na medida em que, a Defesa Nacional é entendida como a actividade global que visa, entre outros objectivos, a Segurança Nacional. Ao invés, na “OTAN, nos países anglo-saxónicos, e mesmo na maioria dos países parceiros e aliados de Portugal, o termo *Security* traduz, simultaneamente, um objectivo último a atingir e as medidas de política para o alcançar, e o termo *Defence* se reporta à componente militar (...)”¹⁴². A situação portuguesa resulta em primeiro lugar do facto do enquadramento legal, concedido pela Constituição e pela Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), visar, sobretudo, “demarcar a área de intervenção das Forças Armadas e das Forças de Segurança”¹⁴³. Importa, por isso, articular em Portugal, conceptualmente, as definições de Segurança e Defesa, Segurança interna e Segurança externa, mais de acordo com os seus parceiros e aliados. Esta confusão, na opinião do General Vitor Rodrigues Viana, “não tem permitido uma visão integradora da estrutura de segurança nacional”¹⁴⁴. O CEDN assenta a suas orientações no conceito de segurança alargada, no entanto, é «desequilibrado» na definição de orientações e objectivos aos diversos instrumentos do poder nacional, na medida em que, a dimensão militar do conceito é demasiado elevada face às restantes estratégias gerais. Julgamos que esta lógica é semelhante à que levou a construção e aprovação da LDNFA. No actual quadro estratégico, a associação no mesmo diploma legal, da Defesa Nacional (enquanto actividade) e as Forças Armadas, é de todo inconveniente, pela confusão que pode gerar ao âmbito alargado que se pretende dar à Defesa Nacional. O actual CEDN, de pendor marcadamente militar, não explora na plenitude, a principal oportunidade emanada das actuais relações internacionais. A VECP tenta colmatar esta lacuna ao dinamizar a

¹⁴¹ VIANA, Vitor – O Conceito de Segurança Alargada e o seu Impacto nas Missões e Organização das Forças Armadas, p.7.

¹⁴² Idem, p. 10.

¹⁴³ Idem, ibidem.

¹⁴⁴ Idem, ibidem.

cooperação internacional nos TEP e PEM, através do apoio ao desenvolvimento. Concluímos, também, que falta ao CEDN as directrizes precisas para os vários sectores de actividade do Estado, que promovam a cooperação, a interactividade e a integração de esforços, e garantam uma adequada articulação entre a segurança interna e externa. O CEDN não promove a indivisibilidade da segurança interna e externa, e na opinião do General Vítor Rodrigues Viana, esta situação “comporta elevados riscos, podendo no limite, originar vazios de segurança, insuficiências na prontidão requerida e nos mecanismos de resposta necessários, deixando o país maniatado (...)”¹⁴⁵. Como já tivemos oportunidade de demonstrar, as actuais ameaças transnacionais, de “estruturas desterritorializadas e em rede, que atravessam a fronteira dos Estados, escapam ao seu controlo e actuam no interior do seu território”¹⁴⁶. As novas ameaças visam alterações que afectem a qualidade de vida das pessoas, o seu bem-estar (ambiente, saúde, etc.), visam um confronto ideológico, (terrorismo), e só em alguns casos, visam afectar a independência nacional e a integridade territorial. No quadro das ameaças transnacionais, as suas origens poderão não ser externas, poderá não ter país ou região de origem. Funcionam por rede, cuja complexidade absorve e desvanece as origens das mesmas. As ameaças transnacionais obrigam a que o estado-final desejado de qualquer estratégia de segurança, se centre no mundo. Significa isto, que a alusão, limitadora, no CEDN, de que a defesa nacional tem por objectivo garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas, não responde ao imperativo do combate às ameaças em todas as suas dimensões. Fica criado um vazio legal e operacional que poderá ser ocupado por «forças do mal». Na actualidade, as estratégias dos diversos actores obrigam à partilha ou cedência de soberania na cooperação e à gestão de comum dos conflitos, das ameaças e dos riscos, minorando a visão estritamente nacional da estratégia. Esta partilha de soberania a favor do bem e do interesse comuns conduz ao esbatimento do limite físico dos territórios nacionais, não fazendo sentido eleger um estado-final político e estratégico desejado, circunscrito às fronteiras físicas de cada país.

Face ao exposto, defendemos que o maior desafio que se coloca a Portugal, por força da articulação das estratégias no combate às ameaças transnacionais é a construção de um CESN ou, no mínimo, a reformulação do seu CEDN. Deverá ser construído ou reformulado de acordo com os conceitos, dimensões e indicadores referidos no modelo de análise definido nesta investigação, e que seja articulado interna e externamente com os dos seus aliados e parceiros, segundo a nossa *Effects-based approach* e o modelo adaptado do *U.S. Army War College* -

¹⁴⁵ VIANA, cit, p. 12.

¹⁴⁶ Idem, ibidem.

ENDS – EFFECTS – WAYS – MEANS. Neste CESN deverá se explícito, um estado-final político desejado, no mínimo, de dimensão equivalente aos seus interesses permanentes (EEINP) e conjunturais (EEINC), os efeitos a produzir, os processos e modos da acção estratégica e os meios a empregar. Propomos também, em jeito de conclusão, que após a definição de um CESN, e à semelhança de algumas organizações de que Portugal faz parte e alguns dos seus aliados, se definissem conceitos estratégicos de combate às suas principais ameaças. Esta reorganização de conceitos estratégicos teria como consequência, “uma profunda alteração da estrutura do Estado para a Segurança Nacional (...) alicerçada no levantamento de órgãos de conselho e nos necessários instrumentos legislativos”¹⁴⁷.

¹⁴⁷ VIANA, cit, p.13.

BIBLIOGRAFIA

1. - BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

ABREU, Francisco - **Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial**. Lisboa : Sílabo, 2002. ISBN 972-618-275-1.

ATKINSON, Simon - **The Agile Organization**. Washington : CCRP, 2005. ISBN 1-893723-16-X.

AMADO, Luís (2005). **Intervenção sobre Defesa Europeia**. Acedido em 18, Agosto, 2006, em: http://www.mdn.gov.pt/Defesa/Discursos/historico/Luis_Amado/2005/IAEM_interv_sobre_def_europeia.htm.

BEAUFRE, André - **Introdução à Estratégia**. Lisboa : Silabo, 2004. ISBN 972-618-321-9

CARRILHO, Maria - **Portugal no contexto internacional. Opinião pública, defesa e segurança**. Lisboa : Cosmos, 1998. ISBN 972-762-12-0.

CARVALHO, Virgílio - **A Importância do Mar para Portugal**. Venda Nova : Bertrand, 1995. ISBN 972-9393-11-7.

CHIAVENATO, Adalberto - **Administração dos Novos Tempos**. Rio de Janeiro : Campus, 2000. ISBN 85

COMISSÃO EUROPEIA - **Um Protagonista a Nível Mundial. Relações externas da União Europeia**. Bélgica : Serviço das Publicações, 2004. ISBN 92-894-7418-1.

COUTO, Abel Cabral - **Elementos de Estratégia. Volume I**. Lisboa : Nova Esperança, 1988.

DAVID, Charles-Philippe - **A Guerra e a Paz. Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia**. Lisboa : Instituto Piaget, 2000. ISBN 972-771-410-2.

EUROPEAN COMMISSION - **Euro-Mediterranean Partnership – Meda. Regional Indicative Programme – 2005-2006.** Acedido em 15, Agosto, 2006 em: http://www.dellbn.cec.eu.int/en/eu_and_med/meda_nip05_06_en.pdf.

EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES - **Long Term Vision. Strand One. Global Context Study for an initial ESPD Long Term Vision.** Bruxelas, 2006.

FERNANDES, António; BORGES, João - **Pensar a Segurança e Defesa**, Lisboa : Cosmos, 2005. ISBN 972-762-268-2.

GAMA, Jaime - **Política Externa Portuguesa 1983-1985.** Lisboa : Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1985.

GRILO, Rui (1996) - **Viagem através do Caos.** Acedido em 3, Novembro, 2005 em: <http://www.manuelgrilo.com/rui/artigos/viagem.html>.

HANNAN, Kofi - **In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all.** Acedido em 2, Agosto, 2006 em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf>

HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE - **A More Secure World: Our Shared Responsibility.** New York : United Nations, 2004. ISBN 92-1-100958- 8.

INSTITUTO ANTÓNIO HOUAISS DE LEXICOGRAFIA – **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa. Tomo I.** Lisboa : Círculo de Leitores, 2002. ISBN 972-42-2810-X.

INSTITUTO ANTÓNIO HOUAISS DE LEXICOGRAFIA – **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa. Tomo II.** Lisboa : Círculo de Leitores, 2002a. ISBN 972-42-2873-8.

INSTITUTO ANTÓNIO HOUAISS DE LEXICOGRAFIA – **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa. Tomo VI.** Lisboa : Círculo de Leitores, 2002b. ISBN 972-42-3022-8.

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES – **NEP N.º 19. Trabalhos de Investigação**. Lisboa : IAEM, 2005.

MARCHUETA, Maria – **O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização**. Lisboa : Cosmos, 2002. ISBN 972-762-240-2.

MOREIRA, Adriano - **Desafios de Portugal**. In Sociedade Histórica da Independência de Portugal. Lisboa : [s. n.], 2006.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – **Handbook**. Brussels : NATO, 2006. ISBN 92-845-0178-4.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – **Istanbul Summit Communiqué**. Acedido em 25, Agosto, 2006 em: <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – **Prague Summit Declaration**. Acedido em 25, Agosto, 2006 em: <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – **The Alliances Strategic Concept**. Belgium : NATO, 1999.

NYE, Joseph – **O Paradoxo do Poder Americano**. Lisboa : Gradiva, 2005. ISBN 989-616-017-1

NYE, Joseph – **Soft Power. The Means to Success in World Politics**. New York : Public Affairs, 2004.

PALMEIRA, José - **O Poder de Portugal nas Relações Internacionais**. Lisboa : Prefácio, 2006. ISBN 972-8816-82-0.

PINTO, Luís Valença - **O Interesse Nacional e a Globalização**. Lisboa : Cosmos, 2000. ISBN 972-762-190-2.

POND, Susan - **Partnership Action Plan on Defence Institution Building: Concept and Implemetation.** Acedido em 30, Agosto, 2006 em: <http://www.dcaf.ch/docs/Defenceinstitutionbuild/Introduction.pdf>.

PORTUGAL, Ministério dos Negócios Estrangeiros: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento - **Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa.** Lisboa : Textype, 2006. ISBN 972-8975-06-6.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van – **Manual de Investigação em Ciências Sociais.** Lisboa : Gradiva, 2003. ISBN 972-662-275-1.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 6/2003. Diário da República n.º 16/03 I Série-B - **Conceito Estratégico de Defesa Nacional.** Lisboa, 2003.

RIBEIRO, Manuel; FERRO, Mónica – **A Organização das Nações Unidas.** Coimbra : Almedina, 2004. ISBN 972-40-2355-9.

SMITH, Edward – **Complexity, Networking, & Effects-Based Approaches to Operations.** New York : CCRP, 2006.

SMITH, Edward – **Effects Based Operations. Applying Network Centric Warfare in Peace, Crisis, and War.** New York : CCRP, 2003. ISBN 1-893723-08-9.

SNYDER, Craig – **Contemporary Security and Strategy.** New York : Routledge, 1999. ISBN 0-415-92454-5.

THE WHITE HOUSE - **National Security Strategy of The United States of América.** Washington : [s. n.], 2006.

UNIÃO EUROPEIA - **Uma Europa Segura num Mundo Melhor. Estratégia Europeia em matéria de Segurança.** Bruxelas : [s. n.], 2003.

UNITED NATIONS – **Resolution 55/2. United Nations Millenium Declaration.** New York : [s. n.], 2000.

VIANA, Vitor – **O Conceito de Segurança Alargada e o seu Impacto nas Missões e Organização das Forças Armadas**. Trabalho de Investigação de Longa Duração. IAEM, Lisboa, 2003.

WILLIAM, Lind – **Maneuver Warfare Handbook**. Colorado : Westview Press, 1985. ISBN 0-86531-862-X.

YARGER, Harry R. – **Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy**. USA : U.S. Army War College, 2006. ISBN 1-58487-233-0.

2. BIBLIOGRAFIA AUXILIAR

BALIBAR, Étienne – **A Europa, A América, A Guerra. Reflexões sobre a mediação europeia**. Porto : Campo das Letras, 2005. ISBN 972-610-771-7.

BREZEZINSKI, Zbigniew – **The Grand Chessboard**. New York : Basic Books, 1997. ISBN 0-465-02726-1.

CASTELLS, Manuel – **A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. Volume I**. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. ISBN 972-31-0984-0.

NATO DEFENSE COLLEGE – **Security Strategies and their implications for NATO's Strategic Concept**. Rome : NATO, 2005.

PEREIRA, Alexandre; POUPA, Carlos – **Como escrever uma Tese, Monografia ou Livro científico usando o Word**. Lisboa : Sílabo, 2004. ISBN 972-618-350-2.

KISSINGER, Henry – **Precisará a América de uma política Externa?**. Lisboa : Gradiva, 2003. ISBN 972-662-925-x.

RAMONET, Ignácio – **Guerras do Século XXI**. Porto : Campo das Letras, 2002. ISBN 972-610-570-6.

SANTOS, Loureiro – **O Império debaixo de Fogo. Ofensiva contra a Ordem Internacional Unipolar. Reflexões sobre Estratégia V**. Mem Martins : Europa-América, 2006. ISBN 972-1-05668-5.

SOUSA, Alfredo – **A Criminalidade Transnacional na União Europeia. Um ministério Público Europeu.** Coimbra : Almedina, 2005. ISBN 972-40-2594-2.

VIANA, Vítor – **Segurança Colectiva. A ONU e as Operações de Apoio à Paz.** Lisboa : Cosmos, 2002. ISBN 972-762-241-0.

3. SÍTIOS DA INTERNET CONSULTADOS E REFERENCIADOS

<http://en.wikipedia.org/wiki/USAID>. Acedido em 05/07/06.

<http://europa.eu/generalreport/pt/2005/rg104.htm>. Acedido em 04/08/06.

<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r15001.htm>. Acedido em 04/08/06.

http://www.africacenter.org/Dev2Go.web?Anchor=ACSS_programs&rnd=13061. Acedido em 10/07/06.

<http://www.agoa.gov/faq/faq.html>. Acedido em 05/07/06.

http://www.apec.org/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism/secure_trade_in_the.html. Acedido em 20/09/06.

http://www.cplp.org/documentos_inter.asp. Acedido em 06/06/06.

<http://www.dfat.gov.au/environment/climate/ap6/>. Acedido em 25/06/06.

<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32773.pdf>. Acedido em 26/08/06.

<http://www.freedominfo.org/ifti/20030600a.htm>. Acedido em 05/07/06.

<http://www.gnep.energy.gov/pdfs/06-GA50035b.pdf>. Acedido em 10/07/06.

http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2004/GTRI_Initiative.html. Acedido em 26/08/06.

http://www.mca.gov/about_us/overview/index.shtml. Acedido em 10/07/06.

<http://www.nato.int/issues/nato-eu/policy.html>. Acedido em 03/08/06.

<http://www.nato.int/issues/pfp/index.html>. Acedido em 03/08/06.

<http://www.portugal.gov.pt/Portal>. Acedido em 06/06/06.

http://www.segib.org/home/Castellano/index_html_home. Acedido em 06/06/06.

<http://www.state.gov/e/eb/rls/fs/33380.htm>. Acedido em 09/07/06.

<http://www.state.gov/g/drl/c10790.htm>. Acedido em 29/08/06.

<http://www.state.gov/s/crs/>. Acedido em 26/08/06.

<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/46839.htm>. Acedido em 26/08/06.

http://www.unfoundation.org/features/un_democracy_fund.asp. Acedido em 12/09/06.

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040428-6.html>. Acedido em 10/07/06.

http://www.wto.org/English/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm. Acedido em 05/07/06.

4. ENTREVISTAS REALIZADAS

Almirante António Sachetti

General Loureiro dos Santos

Coronel de Artilharia Vieira Borges

Dr. António Vitorino

APÊNDICES

ÍNDICE DE APÊNDICES

APÊNDICE A - MODELO DE ANÁLISE	69
APÊNDICE B - CONCEITO AGIR DOS DIVERSOS ACTORES EM ESTUDO.....	79
B.1 - A Organização do Tratado do Atlântico Norte	79
B.2 - A União Europeia.....	80
B.3 - Os Estados Unidos da América.....	83
B.4 - Portugal	87
APÊNDICE C - QUADRO RESUMO DA ANÁLISE DOS DIFERENTES ACTORES	90

APÊNDICE A – MODELO DE ANÁLISE

A.1 - A GÊNESE DO MODELO DE ANÁLISE

Na sequência da aplicação do método de investigação científica, iremos definir o nosso modelo de análise, ferramenta essencial para traduzir numa linguagem e em formas que nos habilitem a conduzir o trabalho sistemático de recolha e análise de dados de observação ou de experimentação. O modelo de análise constitui a charneira entre a problemática fixada e o trabalho de elucidação sobre o campo de análise¹⁴⁸.

A nossa opção passou por definir um modelo de características indutivas e dedutivas, construído pela conjugação da questão central, questões derivadas, respectivas hipóteses, o ciclo de Boyd e conceitos relativos a *Effect-Based Operations*. Trata-se de um modelo complexo que mistura um conjunto de factores, que necessariamente teremos de explicar e compreender quanto à sua aplicabilidade ao campo da estratégia.

A.2 - O CICLO DE BOYD

Começamos pelo ciclo de Boyd, também designado por *OODA loop*. Este modelo de análise tem a sua génese numa teoria sobre *maneuver warfare*¹⁴⁹, isto é, resulta do estudo do conflito. O conflito pode ser encarado como um ciclo que possui 4 conceitos:

- Observar (O);
- Orientar (O);
- Decidir (D);
- Agir (A).

Num conflito, cada contendor percorrerá as etapas deste modelo, tendo vantagem aquele que for capaz de realizá-lo mais rapidamente, de forma cíclica e repetida em função de cada alteração da situação. Cada actor/força OBSERVA-SE a si próprio, o meio que o rodeia e o seu inimigo. Com base nesta observação, o actor/força ORIENTA-SE, isto é, visualiza a situação e toma uma DECISÃO, e de acordo com os efeitos pretendidos, AGE. Na medida em que, cada acção provoca uma alteração da situação, este ciclo deverá voltar a repetir-se. Como já foi referido, terá vantagem o actor/força que realizar este ciclo mais rapidamente, interferindo no ciclo do adversário, uma vez que este tomará decisões e agirá em conformidade com uma observação e orientação desactualizada, e por esse facto, desadequada da situação vivida. As suas acções não

¹⁴⁸ QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van – Manual de Investigação em Ciências Sociais, p. 109.

¹⁴⁹ WILLIAM, Lind – Maneuver Warfare Handbook, p. 4.

produzirão os efeitos pretendidos, ficando em desvantagem. Assim, *maneuver* será no actual contexto, realizar o ciclo de Boyd o número de vezes necessário e o mais rapidamente possível, até o adversário perder a sua coesão, isto é, até ao momento em que já não conseguir combater de forma eficaz e de forma organizada. A celeridade exigida na realização do ciclo de Boyd pressupõe:

- Estruturas e processos de decisão descentralizados;
- Capacidade de actuar em ambientes anárquicos;
- As acções padronizadas, “receitas” e fórmulas padronizadas devem ser evitadas;
- Capacidade de percepção para compreender as próprias potencialidades e vulnerabilidades e as do adversário.

O modelo foi construído numa era diferente da de hoje, e por esse facto, sofreu modificações que iremos abordar e suportar. O Mundo de hoje é caracterizado por um ambiente de complexidade, turbulência e mudança. Na era da globalização e da sociedade em rede, a informação circula com uma velocidade cada vez mais elevada e as interacções entre os vários sistemas e subsistemas políticos, sociais, económicos e culturais, são cada vez mais importantes e subtis. As modalidades de acção estratégicas, confrontados com o falhanço das receitas antigas, procuram agora paradigmas inovadores que respondam à nova realidade. O decisor de hoje, tem de assumir que o mundo em que se insere é em certa medida, imprevisível, instável e sensível a pequenas causas. Este ambiente complexo caracteriza-se ter por relações de causa-efeito não lineares e desproporcionadas¹⁵⁰ e por isso, o decisor tem de mudar o seu quadro mental, abandonar as ilusões de que o êxito esteja associado à regularidade e de que seja possível prever o comportamento de uma organização a longo prazo. Na sua acção, não bastará definir objectivos/fins a atingir (*ENDS*), as modalidades (*WAYS*) e os meios (*MEANS*), como se estivesse num ambiente com relações lineares de causa-efeito, terá de incluir o estudo e a definição dos efeitos (*EFFECTS*) produzidos e a produzir. Para Ralph Stacey, teorizador da Teoria do Caos, no âmbito da administração das organizações, refere que “o actual planeamento estratégico a médio e longo prazo é apenas uma forma de reduzir a ansiedade dos elementos da organização, podendo até os seus efeitos serem nefastos, ao prender uma organização a uma visão estratégica ultrapassada pela evolução da realidade, retirando-lhe a capacidade de criar, inovar e reagir”¹⁵¹. É, por conseguinte, necessário procurar as dinâmicas do êxito, longe do equilíbrio e rejeitar a condução estratégica rígida.

¹⁵⁰ SMITH, cit, p. 40.

¹⁵¹ GRILO, Rui – Viagem através do Caos, <http://www.manuelgrilo.com/rui/artigos/viagem.html>. Acedido em 03/11/05.

Na realidade, a globalização aliada à tecnologia “está funcionando como um verdadeiro destabilizador das instituições, face ao seu forte impacto inovador, desequilibrando as estruturas vigentes, (...) As dimensões de espaço e tempo estão se transformando rapidamente em conceitos de virtualidade e instantaneidade, respectivamente”¹⁵². Nesta medida, na actual conjuntura nacional e internacional, é cada vez menor o tempo que medeia entre as fases Observar e Decidir do ciclo de Boyd, isto é, com frequência as acções inerentes à fase ORIENTAR não se realizam e adquire particular importância:

- A percepção da realidade – uma VISÃO;
- E o rigor das acções nas fases OBSERVAR e DECIDIR.

Por conseguinte, o ciclo de Boyd nestes casos será: OBSERVAR – VISÃO – DECIDIR e AGIR.

Dada a natureza diversa dos actores em estudo, torna-se necessário abordar também, o conceito AGIR, adaptando o ciclo de Boyd a esta realidade. Este conceito tem, fundamentalmente, a haver com a adequação dos meios e capacidades dos diversos actores à consecução dos seus objectivos. Quando por motivos de natureza difusa, os meios, as capacidades ou a liberdade de acção, em sentido lato, não permitam a um actor, depois de decidir, conseguir agir para atingir os efeitos pretendidos, o ciclo de Boyd não se fecha com o conceito AGIR. Nestes casos, os actores em causa têm apenas uma VISÃO, que se constitui como o 4º conceito que fecha o ciclo – OBSERVAR, ORIENTAR, DECIDIR e VISÃO. Este conceito materializa a incapacidade de uma actor em produzir, no presente, um conjunto de efeitos e constitui, no campo da estratégia, um apelo ao desenvolvimento de capacidades e mecanismos de cooperação, e por consequência, de articulação, nas dimensões interna e externa dos Estados e Organizações.

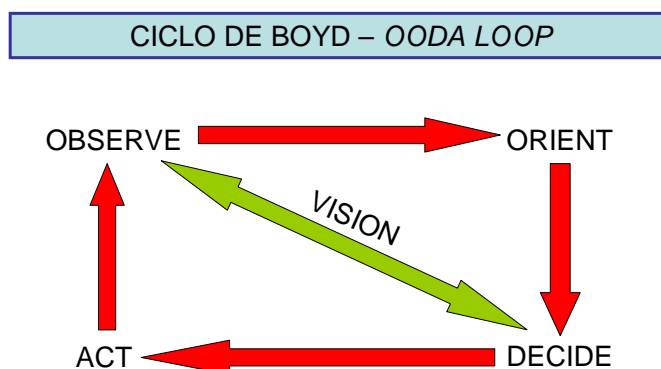


Ilustração 1 - CICLO DE BOYD

¹⁵² CHIAVENATO, Adalberto – Administração dos Novos Tempos, p. 136-137.

A.2.i - ADAPTAÇÃO DO CICLO DE BOYD À ESTRATÉGIA TOTAL

O modelo até agora apresentado, relacionado com o conflito, será necessariamente adaptado ao nível da estratégia total, de acordo com o tema em estudo. A necessária adaptação a que nos referimos será realizada definindo para cada conceito, as dimensões e os indicadores que se relacionam, tentando construir um todo coerente, que permita retirar as necessárias conclusões no que refere à articulação entre os actores em estudo, no combate às ameaças transnacionais.

A.2.i.1 - CONCEITO OBSERVAR

Neste conceito, iremos eleger dimensões e indicadores que permitam verificar que ambiente estratégico é observado por cada um dos actores. Assim, terá as seguintes dimensões e indicadores:

CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADOR
OBSERVAR	SPI	Distribuição de Poder
	Ameaças e Riscos	Tipo
		Estados / Regiões / Entidades
	Desafios	Internos
		Externos
	Oportunidades	Internas
		Externas

A identificação do SPI quanto à distribuição de poder permitirá verificar que importância cada actor concede à cooperação, ao multilateralismo, e em que medida hierarquiza o conjunto dos actores na construção da segurança internacional. A análise das ameaças e riscos conduzirá à verificação da convergência da percepção que cada actor possui relativamente às suas principais ameaças ou riscos. Permitirá, também, verificar qual a importância das ameaças transnacionais na definição das suas estratégias e quais as regiões, Estados ou organizações de maior preocupação. Os desafios (*challenges*) serão entendidos como os principais problemas a ultrapassar na superação/protecção de vulnerabilidades, sendo determinante a convergência dos actores nesta matéria para a definição de modalidades de acção estratégica articuladas. As oportunidades serão entendidas, como mecanismos, de naturezas diversas, que resultam do ambiente estratégico, e que devem ser explorados na procura de maximizar potencialidades de cada actor e/ou pelo conjunto dos actores cooperantes.

A.2.i.2 - CONCEITO ORIENTAR

Neste conceito, iremos eleger dimensões e indicadores que permitam verificar que factores teórico-práticos irão orientar a definição das acções estratégicas. Assim, terá as seguintes dimensões e indicadores:

CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADOR
ORIENTAR	Estado-final Desejado	Político
	Objectivos	Políticos
		Estratégicos
	Princípios	Estratégicos
	Aliados e Parceiros	Regionais
		Globais
	Vulnerabilidades	Internas
	Potencialidades	Internas
		Externas

O estado-final político desejado a atingir, resulta da necessária orientação política na definição da acção estratégica. O grau de convergência desta dimensão é essencial na avaliação da articulação das estratégias entre os diferentes actores. Definido o *end-state*, veremos quais os objectivos políticos e estratégicos que cada actor elege na procura de produzir determinados efeitos e atingir o referido estado-final desejado. A identificação dos princípios estratégicos a respeitar, os aliados e parceiros escolhidos, as vulnerabilidades internas a superar e/ou proteger e as potencialidades a explorar, constituem os indicadores capazes de concluir sobre o nível de ambição de cada actor e em que medida cada um concorre e coopera para o combate às ameaças transnacionais.

A.2.i.3 - CONCEITO DECIDIR

Neste conceito iremos eleger como dimensão de análise, a acção estratégica desenvolvida ou a desenvolver por cada actor. A acção estratégica será analisada enquanto instrumento da política na escolha do momento para agir, dos processos e modos preferenciais de actuação, e ainda, dos meios a mobilizar na conquista dos objectivos políticos e estratégicos, e por consequência, na procura de atingir o estado-final político desejado.

Assim, terá as seguintes dimensões e indicadores:

CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADOR
DECIDIR	Acção Estratégica	Processo
		Modo
		Meios
		Momento

A.2.i.4 - CONCEITO AGIR

Neste conceito, iremos eleger dimensões e indicadores que permitam verificar que acções são realizadas por cada um dos actores e concluir sobre a cooperação entre eles. Assim, terá as seguintes dimensões e indicadores:

CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADOR
AGIR	Espaços de Cooperação	Global
		Regional
	Mecanismos de Cooperação	Diplomacia (D)
		Informação (I)
		Militar (M)
		Económico (E)
		Outros

A análise dos indicadores permitirá concluir sobre a divisão, reforço ou complementarização do trabalho estratégico no combate às ameaças transnacionais, nomeadamente, quanto à natureza das suas iniciativas (DIME) e espaços geopolíticos de actuação preferencial.

A.3 - EFFECTS-BASED OPERATIONS (EBO)

O conceito de *effects-based operations* focaliza-se na coordenação de acções na consecução de objectivos definidos em termos de comportamento humano em diversas dimensões e níveis, e mede o sucesso em função do comportamento produzido. Segundo Edward Smith “*Effects-based operations are coordinated sets of actions directed at shaping the behaviour of friends, foes, and neutrals in peace, crisis and war*”¹⁵³. Estas acções incluem as de natureza militar ou outras resultantes do poder de qualquer actor estatal ou não-estatal. Na defesa deste racional inicial, Edward Smith volta a referir que “*actions create effects not just on the foe but also on anyone who can observe them. Effects can occur simultaneously on the tactical, operational, military-strategic and geo-strategic levels of military operations, in domestic and international political*

¹⁵³ SMITH, cit, p. xiv.

arenas, and in the economic arena as well. And lastly, effects are both physical and psychological in nature. (...) effects-based operations are not simply a mode of warfare. They encompass the full range of actions that a nation may undertake in order to induce a particular reaction on the part of an opponent, ally, or neutral. They represent a unified approach to national strategy (...) Thus, the concept of effects-based operations becomes a key to applying network-centric capabilities and concepts on multiple levels to deal with a security environment that combines both old and new threats (...)”¹⁵⁴. Significa isto, que o conceito é aplicável ao tema, ao nível em análise e está intimamente ligado com o ciclo de Boyd, na medida em que, cada acto tem por consequência um efeito, que desejavelmente é aquele que se pretendia.

A.3.i - ADAPTAÇÃO DAS EFFECTS-BASED OPERATIONS AO TEMA

As *EBO* focalizam-se nas acções, nos objectivos, promovem mudanças no domínio informacional, cognitivo, físico e socio-comportamental. São transversais a períodos de paz, crise ou guerra, e em face da natureza e características multifacetadas das ameaças transnacionais, adequadas ao nível da estratégia total.

Segundo Harry Yarger, o “*achievement of the objectives creates strategic effects contributing to the desired end state*”¹⁵⁵. Para reforçar a sua aplicabilidade ao tema, devemos ainda referir que, a teoria de suporte desta abordagem tem evoluído na direcção da estratégia total, focalizando-se também na forma como o *political end-state* deverá ser atingido, criando nos adversários os necessários efeitos nas suas estruturas militares, económicas, diplomáticas e outras¹⁵⁶. Refere Simon Atkinson que “*one of the key aspects of Effects Based Operations is the development of linkages and interactivity between the different departments of state to enable cognitive reasoning by key decisionmakers. This linking across the required levels creates a Complex Adaptive System (...)*”¹⁵⁷ *Effects Based Operations are therefore enabled by creating highly interactive and so Complex Adaptive System and networks, not just across the different grand to tactical (temporal) levels of government, but also, between and across departments*”¹⁵⁸. Outro dos factores da sua aplicabilidade resulta das características da sociedade em rede, realidade incontornável dos dias de hoje. Esta sociedade, impulsionadora e geradora de interdependências e de *networks*, torna possível o sucesso da abordagem *Effects-based*, na

¹⁵⁴ SMITH, cit, p. xv-47.

¹⁵⁵ YARGER, cit, p.7.

¹⁵⁶ ATKINSON, Simon - The Agile Organization, p.146.

¹⁵⁷ Idem, ibidem.

¹⁵⁸ Idem, p. 150.

medida em que, uma acção sobre alguns nós¹⁵⁹ permitirá produzir um efeito na globalidade da rede. A dificuldade reside na identificação dos nós e *links* entre os mesmos.

No âmbito do nosso tema, a articulação do combate às ameaças transnacionais será realizada aos níveis da convergência e cooperação das diferentes estratégias e da sincronização dos efeitos produzidos ou a produzir em função das acções dos actores no seu conjunto. A sincronização dos efeitos encerra em si o conceito de massificação, isto é, o contributo, desde que sincronizado, dos efeitos das acções estratégicas de cada actor é superior ao somatório dos efeitos das acções estratégicas isoladas e desincronizadas (embora concorrentes). Isto não significa que, a fase do ciclo de Boyd - AGIR - seja realizada em simultâneo por todos os actores. Esta coincidência nem sequer é desejável, na medida em que, cada actor seria obrigado ao retardamento ou aceleração das fases do ciclo de Boyd, diminuindo a eficiência da acção estratégica. O que importa, é que os efeitos sejam sincronizados para atingir um determinado efeito. Os efeitos assim obtidos, desde que concorrentes, farão a massificação do efeito pretendido, contribuindo decisivamente para atingir o estado-final desejado pelo conjunto dos actores. Confirma-se, por conseguinte, que a articulação de estratégias deverá ser realizada ao nível dos fins a atingir e dos efeitos a produzir e não ao nível do processo.

Os factores¹⁶⁰ de sucesso deste tipo de operações são: as opções, flexibilidade, coordenação e fluxo de informação. Iremos, como medida adaptativa ao nosso tema, ajustar estes factores, transformando-os nas nossas dimensões de análise. Assim, tendo por base a definição original e não alterando a sua aplicabilidade, entende-se por:

- Factor OPÇÕES, como sendo a possibilidade de relacionar capacidades e iniciativas diversas, criando um leque alargado de opções, promovendo a divisão, o reforço e/ou a complementarização do trabalho estratégico;

- Factor FLEXIBILIDADE, como sendo a capacidade para alterar a divisão e/ou reforço do trabalho estratégico em função da liberdade de acção de cada actor cooperante; é essencial neste factor, a partilha de sistemas de alerta e informação e celeridade dos processos de decisão;

- Factor COORDENAÇÃO, como sendo a capacidade de coordenar acções complexas que garantam unicidade e sinergia do trabalho estratégico.

O factor FLUXO DE INFORMAÇÃO, será aglutinado no factor COORDENAÇÃO.

Face à importância dos EFEITOS, ao modelo usado na definição e na articulação de estratégias do *United States War College*, baseado nos factores *ENDS – WAYS – MEANS*¹⁶¹, nós

¹⁵⁹ Nós serão organismos ou entidades de natureza individual ou colectiva, estatal ou não-estatal.

¹⁶⁰ SMITH, cit, p. xviii-xix.

¹⁶¹ YARGER, cit, p. ix.

acrescentaríamos o factor *EFFECTS*, ficando com a seguinte configuração: *ENDS – EFFECTS – WAYS – MEANS*, sendo o factor *ENDS* entendido como o estado-final desejado. Este modelo de articulação será utilizado para enquadrar as principais conclusões da análise da investigação, verificando em que medida a articulação de estratégias, dá corpo a uma estratégia coerente e completa.

Concluindo, o conceito *effects-based operations* do nosso modelo, será designado por *effects-based approach (EBA)* e terá como dimensões e indicadores de análise, os seguintes:

CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADOR
<i>EBA</i>	Opções	Capacidades
		Iniciativas
	Flexibilidade	Sistemas de alerta e informação
		Processo de Decisão
		Liberdade de acção
	Coordenação	Convergência das estratégias

Como se poderá constatar, os indicadores relacionam-se com o ciclo de Boyd, confirmando-se que a massificação dos efeitos é dependente dos seus conceitos e das suas dimensões, e em última instância, do próprio ciclo. Assim, a conjugação dos diferentes conceitos dá corpo ao nosso modelo de análise que a seguir se apresenta graficamente:

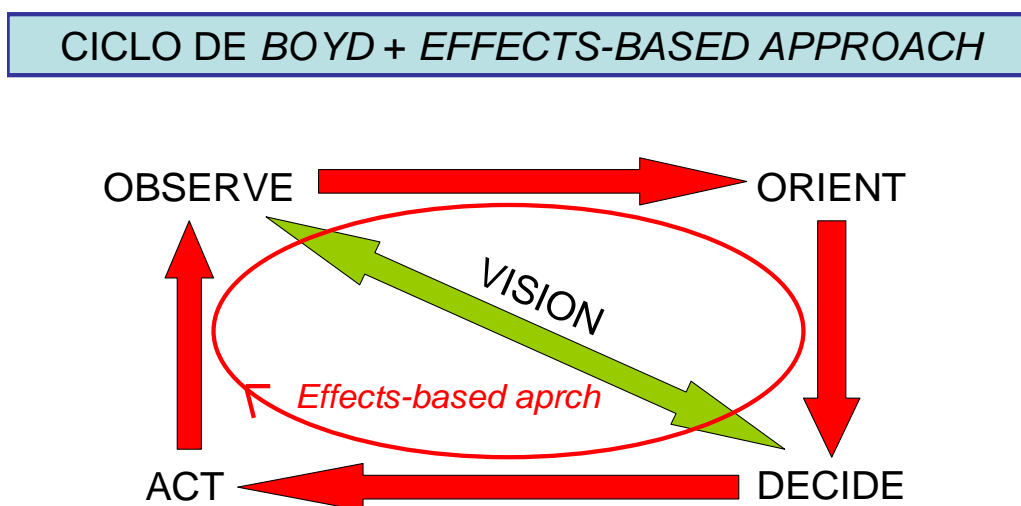


Ilustração 2 – O MODELO DE ANÁLISE

A massificação dos efeitos poderá ser exemplificada, do ponto de vista teórico, pela ilustração seguinte:

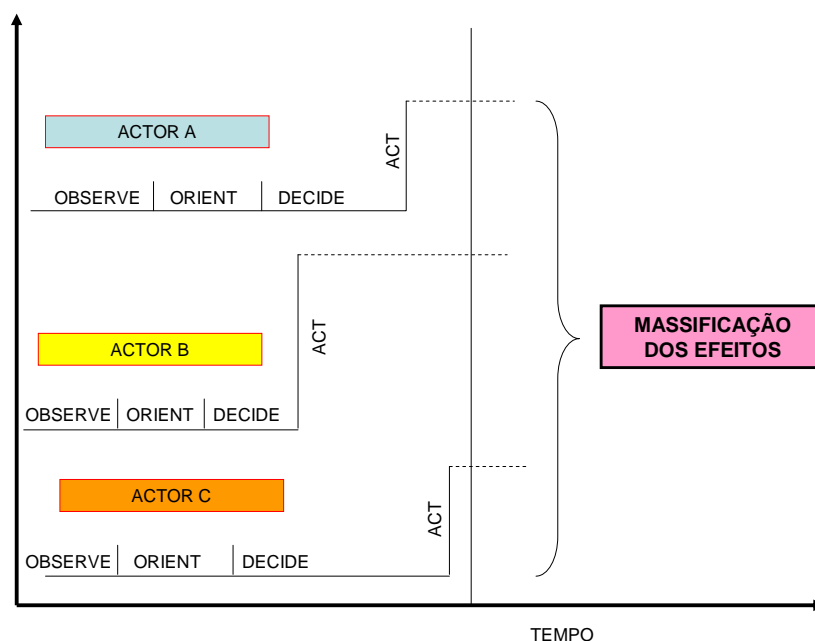


Ilustração 3 - GRÁFICO EXPLICATIVO DO FENÓMENO DA MASSIFICAÇÃO DOS EFEITOS¹⁶²

A.4 – A ARTICULAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS

O conceito ARTICULAÇÃO, no âmbito deste trabalho, encerra em si as dimensões: convergência e cooperação de estratégias e de sincronização de efeitos. A convergência será avaliada por acção comparativa dos indicadores: Observar, Orientar e Decidir (do modelo *OODA Loop*) de cada uma das estratégias dos actores em análise. A cooperação, por sua vez, será analisada por acção comparativa do indicador – Agir (do modelo *OODA Loop*), também, de cada uma das estratégias dos actores em estudo. Por último, a sincronização será avaliada de acordo com o indicador - *Effects-based Approach*. Ou seja, o conceito de articulação terá as seguintes dimensões e indicadores de análise:

CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADOR
ARTICULAÇÃO	Convergência	Observar
		Orientar
		Decidir
	Cooperação	Agir
	Sincronização	EBA

¹⁶² SMITH, cit, p. 86.

APÊNDICE B - CONCEITO AGIR DOS DIVERSOS ACTORES EM ESTUDO

Na sequência das análises dos principais documentos político-estratégicos de cada actor, fizemos a identificação de algumas das principais iniciativas no âmbito da temática em estudo. Apresentamo-las de seguida, iniciando com a OTAN.

B.1 - A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE

De acordo com as dimensões do conceito de análise – AGIR, gostaríamos de realçar algumas iniciativas que já existiam ou derivaram do actual conceito estratégico:

➤ No âmbito da OTAN-UE:

- Identidade Europeia de Segurança e Defesa

Esta iniciativa nasceu em Berlim no ano de 1996 com os seguintes objectivos: garantir aos aliados europeus uma maior, mais coerente, e mais eficaz contribuição para as missões da Aliança, reforçar a cooperação transatlântica e permitir intervenções autónomas dos europeus.

➤ No âmbito da relação da OTAN com outras regiões do globo:

- A Parceria para a Paz (*PfP*)¹⁶³:

Nascida em 1994 constitui o principal mecanismo para aumentar a estabilidade, diminuir as ameaças à paz e construir relações de segurança entre os parceiros, individualmente e a OTAN, bem como entre os próprios parceiros. São estabelecidos alguns compromissos com destaque para: a preservação da democracia, reger a sua conduta de acordo com o direito internacional, cumprir com as obrigações prescritas na Carta das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos e Acordos de desarmamento internacional e de controlo de armamento, e ainda, respeitar as fronteiras geográficas existentes e resolver pacificamente os diferendos.

Existem neste momento 20 países neste programa;

- OTAN-Rússia:

Com base no enquadramento concedido pelo *NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*, a OTAN e a Rússia assumiram o compromisso em desenvolver relações com base em interesses comuns, reciprocidade e transparência, e ainda, garantir uma paz duradoura no espaço

¹⁶³ <http://www.nato.int/issues/pfp/index.html>. Acedido em 03/08/06

euro-atlântico baseado nos princípios da democracia e da segurança cooperativa;

- OTAN-Ucrânia:

Também com um programa de parceria diferenciado, a Ucrânia estabeleceu com a OTAN uma relação com o objectivo de cooperarem nos domínios do fortalecimento do seu processo de independência e de democratização, desenvolvimento económico e estabelecimento de um Estado de Direito e livre de armas nucleares. Foram também estabelecidos objectivos com vista à reforma das suas forças armadas no âmbito da democratização do país;

- Cooperação com os países do Mediterrâneo:

O conhecido Diálogo com o Mediterrâneo, nasce segundo a lógica da segurança cooperativa e envolve presentemente a Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia. O seu principal objectivo é a construção de relações de confiança e de transparência. A iniciativa foi também arquitectada tendo por objectivo o reforço de outras iniciativas de outras organizações. A Aliança tencionava, a um ritmo marcado pelos próprios países participantes, envolver no diálogo, aspectos políticos, civis e militares;

- Cooperação com países do Sudeste Europeu¹⁶⁴:

A *South East Europe Initiative* foi criada em Abril de 1999 resultante da turbulência regional, tinha por objectivo promover a cooperação, segurança e estabilidade na região.

A maioria destas iniciativas têm evoluído para programas que incluem o combate a ameaças transnacionais.

B.2 - A UNIÃO EUROPEIA

No momento, são de realçar algumas iniciativas, com destaque para:

- No âmbito da OTAN:

- A Declaração conjunta UE-OTAN sobre a PESD (celebrado em 16 de Dezembro de 2002), cujos princípios políticos desta parceria estratégica são: “*effective mutual consultation, equality and due regard for the decision-making autonomy of the EU and NATO, respect for the interests of the EU and NATO members states, respect for the principles of the Charter of the United Nations and a coherent, transparent and mutually reinforcing development of the military*

¹⁶⁴ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – Handbook, p. 237.

capability requirements common to the two organisations”¹⁶⁵;

- O acordo *Berlin Plus*¹⁶⁶ (celebrado em 17 de Março de 2003) entre a UE e a OTAN, como instrumento para aumentar a capacidade operacional da UE, suportado nas seguintes acções principais, no âmbito da temática em estudo: troca de informação classificada no âmbito de uma Acordo de Segurança e integração das necessidades e capacidades de prováveis operações lideradas pela UE no planeamento a longo prazo do sistema de defesa da OTAN.
- No âmbito da UE – com outras regiões do Globo¹⁶⁷:
 - O Fundo Europeu de Desenvolvimento, agora na sua nona versão, com o período de vigência de 2000 a 2007, como principal instrumento da ajuda comunitária no âmbito da cooperação para o desenvolvimento dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), assim como dos países e territórios ultramarinos. Esta parceria, também designada por Acordo Cotonu, sofreu uma alteração posterior através do Acto de Revisão do Acordo de Parceria ACP-UE que passou a incluir disposições relativas à luta internacional contra o terrorismo e contra a proliferação das armas de destruição maciça, e ainda, referências aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;
 - Parceria com países da Ásia:
 - Com a China para cooperação económica e energética, protecção do ambiente, entre outros aspectos não relevantes para esta temática.
 - Com dez países asiáticos, nos quais se incluem o Japão, através da parceria informal designada por *Asia-Europe Meeting (ASEM)*, já com dez anos de existência e que este ano terá na sua agenda: o apoio a um sistema internacional multilateral, ameaças à segurança, ameaças e perigos ambientais, segurança energética, a propagação de doenças à escala global, como por exemplo, a Gripe das Aves, e ainda, o diálogo inter-cultural como meio de promoção de entendimento e compreensão. Do antecedente decorrem diversas iniciativas, com relevo para a *Initiative for Strengthening Cyber Security within the ASEM region*, onde Portugal participa;
 - Parcerias com países da América Latina:
 - Com o Chile, que prevê a intensificação do diálogo sobre as questões

¹⁶⁵ <http://www.nato.int/issues/nato-eu/policy.html>. Acedido em 03/08/06.

¹⁶⁶ <http://www.nato.int/issues/nato-eu/policy.html>. Acedido em 03/08/06.

¹⁶⁷ <http://europa.eu/generalreport/pt/2005/rg104.htm>. Acedido em 03/08/06.

bilaterais e internacionais de interesse comum, incluindo a luta contra o terrorismo;

- A adopção, pela Comissão Europeia, em Dezembro de 2005, de uma comunicação intitulada «Uma parceria reforçada entre a União Europeia e a América Latina», que define, entre vários objectivos, uma estratégia para contribuir, em conjunto, para a estabilidade e prosperidade, através do reforço da governação democrática, da segurança, da luta contra o tráfico de droga, do desenvolvimento sustentável e prevenção de conflitos e gestão de crises;
- Parcerias com países Mediterrânicos:
 - O processo de Barcelona, que visa estabelecer uma parceria global euro-mediterrânica, a fim de tornar o Mediterrâneo um espaço comum de paz, estabilidade e prosperidade através do reforço do diálogo político e de segurança, e parcerias económico-financeira, sócio-cultural e humana. As partes comprometem-se a agir em conformidade com a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, bem como, com outras obrigações decorrentes do direito internacional. Comprometem-se, também, a desenvolver o Estado de Direito e a democracia no seu sistema político, reconhecendo, simultaneamente, neste quadro, o direito de cada um de escolher e de desenvolver livremente o seu sistema político, sócio-cultural, económico e judicial. Acordam, igualmente, em lutar contra o terrorismo e o crime organizado e combater o flagelo da droga em todos os seus aspectos, em promover a segurança regional e em agir a favor da não proliferação nuclear, química e biológica, aderindo aos regimes internacionais e regionais de não proliferação e diferentes acordos de limitação de armamento e de desarmamento¹⁶⁸. Este processo evoluiu até à definição de um *Regional Strategy Paper 2002-2006* que elege como objectivos relevantes para este trabalho: o enfrentar os desafios que promovam a integração euro-mediterrânica, nomeadamente, os relacionados com a protecção ambiental, desenvolvimento sustentado, combate ao racismo, xenofobia, intolerância e reforço do primado do Direito e da Boa Governação. Resultaram destes objectivos, alguns programas importantes

¹⁶⁸ <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r15001.htm>. Acedido em 04/08/06.

no combate às ameaças transnacionais, nomeadamente, o *Justice and Home Affairs Programme*, que focaliza o seu esforço nos campos da justiça, combate à droga, crime organizado, terrorismo e migração¹⁶⁹;

- Parcerias com África¹⁷⁰:

- Diálogo com a UA, que incide sobre a prevenção e a resolução de conflitos, bem como, sobre o apoio da UE aos esforços de manutenção da paz desenvolvidos pela UA e pela ONU no Continente africano;
- A parceria UE-África abrange, igualmente, o comércio, a integração e a cooperação económica regional, a luta contra a seca e a desertificação, medidas contra o HIV/sida e as doenças contagiosas, a segurança alimentar, os direitos humanos, a democracia e a luta contra o terrorismo.

➤ No âmbito interno da UE:

- Cooperação judicial, policial e aduaneira no âmbito da criação de um Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça, objectivo-chave do Tratado UE;
- *Headline Goal 2010*

Definida a estratégia europeia de segurança e defesa e constatadas as limitações das capacidades da UE para cumprir missões de *Petersberg*, foi delineado e aprovado pelo Conselho Europeu de 18 de Junho de 2004, o objectivo designado por *Headline Goal 2010*. Este objectivo assume a continuação do objectivo de Helsínquia e pretende dotar a UE de capacidades suplementares que lhe permitam actuar como um “actor global” e fazer face ao terrorismo e a eventuais novos cenários. Para isso, os esforços dos Estados-membro passaram a concentrar-se no desenvolvimento das capacidades de interoperabilidade, bem como de projecção e de sustentação, sendo os *Battle Groups* o meio por excelência a utilizar na procura desta Capacidade de Reacção Imediata.

B.3 - OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Dada a enorme abrangência de actuação dos EUA, iremos organizar a descrição de algumas iniciativas importantes na temática em estudo, segundo duas perspectivas: 1 – Área temática de actuação (objectivos) e 2 – As iniciativas, propriamente ditas. Na abordagem das áreas temáticas, faremos referência às regiões alvo e/ou às Organizações em que se inserem. Assim, temos:

➤ Na promoção da democracia e defesa da dignidade humana:

¹⁶⁹ EUROPEAN COMMISSION - Euro-Mediterranean Partnership – Meda. Regional Indicative Programme – 2005-2006. p.3.

¹⁷⁰ COMISSÃO EUROPEIA - Um Protagonista a Nível Mundial. Relações externas da União Europeia, p. 22.

- Médio Oriente e Norte de África;
- A ONU, a OSCE, a UA e a Organização de Estados Americanos.
- No âmbito da defesa e da segurança:
 - OTAN, com ênfase na melhoria das capacidades dos Estados para intervir em situações de conflito;
 - ONU, nomeadamente no imperativo da sua reforma, para melhorar a sua capacidade para executar operações de manutenção de paz, para revigorar o seu cometimento na promoção da democracia e dos direitos humanos e para reflectir a realidade geopolítica de hoje.
- No âmbito da promoção do crescimento económico e do desenvolvimento:
 - África Subsariana, através da *African Growth and Opportunity Act*:
Trata-se de uma iniciativa complementar aos *Free Trade Agreements*, concedendo o acesso a países africanos da região subsariana ao comércio livre americano, reforçando os seus esforços de reforma¹⁷¹;
 - Índia, China, Coreia do Sul, Brasil e Rússia, na abertura dos seus mercados e na obtenção de estabilidade financeira;
 - OMC (Organização Mundial do Comércio), através da Agenda para o Desenvolvimento de Doha, que entre outros objectivos, procura a diminuição da pobreza e a integração dos países menos desenvolvidos nos circuitos da economia global, minimizando a sua marginalização¹⁷²;
 - *U.S. Agency for International Development (USAID)*¹⁷³, que presta apoio em diversos domínios, com particular relevo para o crescimento económico, saúde pública, fortalecimento da democracia, prevenção de conflitos e assistência humanitária. Presta apoio em quatro regiões do mundo: África Subsariana, Ásia e o Próximo Oriente, América Latina e Caraíbas, Europa e Eurásia.
- No âmbito do combate à criminalidade organizada:
 - *G-8 através da Transparency Initiative*, que visa o combate à corrupção, à má gestão de recursos públicos e à criminalidade organizada, nomeadamente, no seio de organizações públicas¹⁷⁴;
 - *Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)*, que através de diversos programas, visa

¹⁷¹ <http://www.agoa.gov/faq/faq.html>. Acedido em 05/07/06.

¹⁷² http://www.wto.org/English/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm. Acedido em 05/07/06.

¹⁷³ <http://en.wikipedia.org/wiki/USAID>. Acedido em 05/07/06.

¹⁷⁴ <http://www.freedominfo.org/ifti/20030600a.htm>. Acedido em 05/07/06.

o combate à corrupção e ao terrorismo, como por exemplo, a *APEC Secure Trade*¹⁷⁵.

No que concerne às iniciativas propriamente ditas e de acordo com o âmbito da sua abrangência, destacaremos as seguintes:

➤ De âmbito regional:

- *Broader Middle East and North Africa initiative*

Iniciativa de cooperação entre o G8, países europeus e os governos, sociedades civil e económica da região, com o objectivo de fortalecer a liberdade, a democracia e a prosperidade¹⁷⁶;

- *Diversos Free Trade Agreements* em diversas regiões do globo

Programas que apoiam reformas económicas e o estabelecimento do Estado de Direito, para além de criar novas oportunidades para o tecido industrial e comercial americano¹⁷⁷;

- *Asia-Pacific Partnership for Clean Development and Climate*

Acordo multilateral entre Austrália, Índia, Japão, China, Coreia do Sul e EUA, destinado à cooperação no desenvolvimento e na transferência de tecnologia com o objectivos de reduzir a poluição, nomeadamente os relacionados com o problema do aquecimento global e abordar questões relacionadas com a segurança energética¹⁷⁸.

➤ De âmbito global:

- *Community of Democracies*

Associação informal de Estados com o objectivo de promoverem e reforçarem a democracia, interna e externamente, e ainda, apoiarem a cooperação entre democracias¹⁷⁹;

- *United Nations Democracy Fund*

Organização no seio da ONU que tem por objectivo promover e consolidar democracias recém formadas ou restauradas¹⁸⁰;

- *Global Peace Operations Initiative*

Fórum multilateral cujo objectivo primário é instruir e equipar 75.000 militares, africanos na sua maioria, para a realização de operações de manutenção de paz a

¹⁷⁵ http://www.apec.org/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism/secure_trade_in_the.html. Acedido em 20/09/06.

¹⁷⁶ <http://www.state.gov/e/eb/rls/fs/33380.htm>. Acedido em 09/07/06.

¹⁷⁷ São exemplos destas iniciativas as seguintes zonas de comércio livre: Middle East Free Trade, Singapura FTA, e Austrália FTA.

¹⁷⁸ <http://www.dfat.gov.au/environment/climate/ap6/>. Acedido em 25/06/06.

¹⁷⁹ www.state.gov/g/drl/c10790.htm. Acedido em 29/08/06.

¹⁸⁰ http://www.unfoundation.org/features/un_democracy_fund.asp. Acedido em 12/09/06.

partir de 2010. Promove também, o desenvolvimento de apoio internacional nas áreas do transporte e logística e incentiva a troca de informação no sentido de melhorar a coordenação internacional para o treino operacional em África¹⁸¹;

- Criação do Gabinete Coordenador para a Reconstrução e Estabilização
Órgão americano cujo objectivo é liderar, coordenar e institucionalizar as capacidades civis do governo americano e prestar apoio na estabilização e reconstrução de sociedades em transição de situações de conflito ou outras. As suas acções integram-se nos esforços das forças militares. Outras das suas valências é a coordenação com outros órgãos equivalentes de outros países (Reino Unido, Canadá, UE e outros), bem como, com órgãos internacionais (Comissão para a Consolidação da Paz – ONU)¹⁸²;

- *Proliferation Security Initiative (PSI)*

Esta iniciativa visa o combate à proliferação das ADM, materiais relacionados e seus meios de lançamento, evitando que caiam nas mãos de Estados hostis e terroristas. Teve origem na administração Bush em Maio de 2003, na sequência da sua *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*. Países ribeirinhos com zonas económicas exclusivas com elevado número de rotas comerciais, como Portugal, têm um importante papel nesta iniciativa, como poderá ser confirmada pela seguinte afirmação retirada do sítio na internet do Departamento de Estado Norte Americano: “*The PSI may be of particular interest to flag, coastal, or transshipment states, as well as those likely to have suspect overflights. Such states may have an especially important role to play*”¹⁸³;

- *Global Threat Reduction Initiative*

Esta iniciativa tem por objectivo localizar, acompanhar e reduzir, material nuclear em depósito. Visa também, diminuir o tráfico ilegal de material nuclear pela colocação de equipamento de detecção em nós de comunicações estratégicos. A sua principal preocupação é reduzir a ameaça de ataques terroristas com armas nucleares¹⁸⁴;

- *Global Nuclear Energy Partnership*

Parceria que tem por objectivo aumentar a segurança global no que concerne a questões energéticas, incentivar o desenvolvimento «limpo», reduzir a proliferação de material nuclear e melhorar a qualidade ambiental. Tem subjacente evitar o aproveitamento de material pelos designados Estado párias ou grupos terroristas para

¹⁸¹ <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32773.pdf>. Acedido em 26/08/06.

¹⁸² <http://www.state.gov/s/crs/>. Acedido em 26/08/06.

¹⁸³ <http://www.state.gov/t/np/rls/fs/46839.htm>. Acedido em 26/08/06.

¹⁸⁴ http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2004/GTRI_Initiative.html. Acedido em 26/08/06.

a construção de armas nucleares¹⁸⁵;

- *Millennium Challenge Account*

Mecanismo de cooperação¹⁸⁶ que visa apoio ao desenvolvimento de acordo com os seguintes princípios:

1. Reduzir a pobreza através do crescimento económico;
2. Premiar as boas práticas políticas;
3. Cooperar como parceiros;
4. Garantir o apoio a países que apresentem resultados do seu esforço.

- *Global Fund to Fight HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria*

Os EUA, grande impulsionador deste fundo, é o seu maior dador. Este fundo é um mecanismo de financiamento para o combate às doenças. Baseia-se numa parceria entre organismos governamentais, sociedade civil, sector privado e comunidades afectadas.

➤ De âmbito interno:

- *Biodefense for the 21st Century*

Programa de defesa biológica, que integra esforços científicos de diversos domínios e que assenta nos seguintes pilares: Conhecimento da ameaça, Prevenção e Protecção, Vigilância e Detecção, Resposta e Recuperação¹⁸⁷;

Muitos outros espaços e mecanismos de intervenção, cooperação e articulação existem, como por exemplo, em África o *Trans-Sahara counter-terrorism Initiative*, o *East African Counter-Terrorism Program*, o *International Military Education and training*, a *Foreign Military Financing* e a *Maritime Safety and Security Initiative*¹⁸⁸.

B.4 - PORTUGAL

No que concerne aos mecanismos de intervenção e articulação destacaremos os seguintes :

➤ De âmbito bilateral e multilateral:

- Cooperação técnico-militar (CTM) com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)

Os seus objectivos contribuem para a eficácia dos processos de estabilização interna e de construção e consolidação do Estado. Participa na obtenção de capacidades que garantam níveis de segurança compatíveis com os princípios da democracia, da boa

¹⁸⁵ <http://www.gnep.energy.gov/pdfs/06-GA50035b.pdf>. Acedido em 10/07/06.

¹⁸⁶ http://www.mca.gov/about_us/overview/index.shtml. Acedido em 10/07/06.

¹⁸⁷ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040428-6.html>. Acedido em 10/07/06.

¹⁸⁸ http://www.africacenter.org/Dev2Go.web?Anchor=ACSS_programs&rnd=13061. Acedido em 10/07/06.

governança, da transparência e do Estado de Direito;

- Programa de Apoio às Missões de Paz em África¹⁸⁹

Este programa tem por objectivo aproveitar a «dupla» experiência e conhecimento do Ministério da Defesa Nacional e das forças armadas portuguesas, por um lado, pela participação na UE e na OTAN, por outro, pela longa relação bilateral com os parceiros CTM, em proveito dos países africanos e da segurança e desenvolvimento de África. Este Programa desenvolver-se-á em torno de quatro grandes eixos de acção, a saber: 1º Eixo - Capacitação institucional no âmbito da Segurança e Defesa; 2º Eixo - Formação de militares dos países africanos; 3º Eixo - Cooperação com Organizações regionais e sub-regionais africanas; 4º Eixo - Mobilização da agenda africana nas políticas e estratégias das Organizações de segurança e defesa (em particular, OTAN e UE). Dirige-se, prioritariamente, aos PALOP, mas, de acordo com a sua evolução e sedimentação, deverá acolher, a curto prazo, outros países africanos com os quais venham a ser estabelecidas relações de cooperação nas áreas da segurança e defesa;

- Cooperação técnico-policial

Visa o desenvolvimento de formas de organização do sistema de segurança interna, controlo de fronteiras, gestão de informações, manutenção da ordem pública e combate à criminalidade. Esta iniciativa participa no reforço das condições de estabilidade interna, autonomia das instituições políticas, segurança das populações e na consolidação do primado dos valores essenciais da democracia e do Estado de Direito;

- Acordos de cooperação no domínio da defesa

Portugal estabeleceu um grande número de acordos desta natureza, sendo de destacar, os protocolos com a Argélia e Tunísia, alguns países do leste europeu, sendo o mais recente (Junho de 2006) com a Hungria e com China, que data de Janeiro de 2006;

- No quadro da Associação Ibero-Americana¹⁹⁰

- Participação na Iniciativa da Aplicação em Rede para Casos de Emergência

A iniciativa foi aprovada em 2002 e pretende ser um mecanismo capaz de partilhar informação no âmbito da defesa e protecção civil entre todos os membros da Associação Ibero-Americana, nomeadamente, Organismos governamentais de Defesa e Protecção Civil, para que a resposta conjunta perante

¹⁸⁹ <http://www.portugal.gov.pt/Portal>. Acedido em 06/06/06.

¹⁹⁰ http://www.segib.org/home/Castellano/index_html_home. Acedido em 06/06/06.

situações de emergência possa ser a mais eficaz possível. Este mecanismo é criado como uma ferramenta informática na qual a informação é disponibilizada, para que todos os envolvidos numa emergência, tenham informação relativa à situação. A comunidade internacional também poderá aceder à informação através da página na internet;

- No quadro da CPLP¹⁹¹

- Protocolo Geral de Cooperação no domínio da Defesa (assinado em 12 de Setembro de 2006)

Do que se conhece publicamente, tem por objectivos gerais:

- 1 – Criar uma plataforma comum de partilha de conhecimentos em matéria de defesa e militar;
- 2 – Promover uma política comum de cooperação nas esferas da Defesa e Militar;
- 3 - Contribuir para o desenvolvimento das capacidades internas com vista ao fortalecimento das forças armadas dos países da CPLP;

- Acordo de cooperação sobre o combate ao HIV/SIDA

- Acordo de Cooperação UNESCO com a CPLP

Acordo que incide sobre questões pertinentes relativas à educação, às ciências exactas e às ciências sociais, à protecção do meio ambiente, à cultura, à comunicação, à informação e à informática, à democracia e à paz;

- Convénio Operacional entre a CPLP e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento;

Visa prestar apoio aos países membros da CPLP, especialmente os países africanos, que enfrentam significativos problemas económicos;

- Projectos de apoio ao Desenvolvimento

Através do apoio a organizações não governamentais de apoio ao desenvolvimento, foram financiados diversos projectos nas áreas da saúde, da luta contra a pobreza, da educação, etc.

➤ De âmbito global

- A criação da *Peacebuilding Commission* da ONU partiu da iniciativa de Portugal;
- Ajuda humanitária em vários países do globo

Moçambique (epidemia de cólera – 2004), Marrocos (terremoto – 2003), Sudão (região do Darfur); Afeganistão (reconstrução) e Sri Lanka (Tsunami – 2004).

¹⁹¹ http://www.cplp.org/documentos_inter.asp. Acedido em 06/06/06.

APÊNDICE C – QUADRO RESUMO DA ANÁLISE DOS DIFERENTES ACTORES

Em suporte papel, ver página seguinte.

Em suporte digital, ver ficheiro: Apêndice C – TILD. dwg (aplicativo do software AUTOCAD).